quality of working life

QWL IN THE FEDERAL PUBLIC SERVICE

QWL IN THE FEDERAL PUBLIC SERVICE

By Dr. Eric Trist and Dr. William A. Westley

Transcript of presentation to:

(1) Senior Steering Committee on QWL in the Federal Public Service

(2) Group of Deputy Ministers, Assistant Deputy Ministers and Directors General in the Federal Public Service

June 1981

Published by Authority of the Honourable Charles L. Caccia
Minister of Labour, Government of Canada

Additional copies of the publication may be obtained from
Departmental Distribution Centre
Labour Canada
Ottawa, Ontario
K1A 0J2

(819) 997-1166

©Minister of Supply and Services Canada 1982

Cat. No. L 82-45/1982

ISBN 0-662-51853-5

SUMMARY

Dr. Eric Trist of York University and Dr. William Westley of McGill University, over a period of two months in the Spring of 1981, carried out a review of Quality of Working Life in the Federal Public Service with a view to identifying the needs of existing QWL programs, and of departments contemplating programs. They presented their findings in June, 1981 to (1) the Senior Steering Committee on QWL in the Federal Public Service, and to (2) a Group of Deputy Ministers, Assistant Deputy Ministers, and Directors-General. The transcript of their presentation is attached (see page 15). The following text is a summary of the major points of their report.

There are nine QWL programs in the Federal Public Service. These programs were part of the first, second and third wave of QWL projects sponsored by the Treasury Board. Trist and Westley found these projects to be in various states of development. They classified these as: cancelled (1 project); redesign (1 projet); arrested (2 projects); incipient (3 projects); stable (1 project); and growing (2 projects). Essentially this means that only three projects were actually healthy and growing, that is, those included under the stable and growing categories. The others were either kept partially developped or cancelled before maturity.

Trist and Westley indicated that QWL in the Federal Public Service had had some major and solid accomplishments but also possessed some shortcomings. In the way of accomplishments, they listed the existence of Labour-Management Committees, strong union support, the agreement to allow innovation, a recognition of a need for job redesign, an openness to changes in the conditions of employment, and the acceptance of changes in the supervisor's role. The major shortcoming was the lack of adequate management commitment and training which left management without the idea of the skills necessary to manage their organizations in socio-technical terms, and of the advantages of managing in this way. It also left management without the assurance of results and the reassurance that they would succeed, and with considerable conflict because there were differences in what people saw as QWL.

Trist and Westley found that the Federal Public Service had certain unique attributes which made QWL an ideal way of organizing and managing it. These are identified as the fact that the Federal Public Service is essentially value oriented, in the sense that most public agencies reflect the basic purposes and values of the society. This provides a natural basis for giving people a sense of value in their work. The Public Service employs a large number of people of high qualifications who are quite able to be self-managing, which represents talent just

waiting to be released. Finally, the confusion in the Public Service produced by its growth has created a loss of a sense of purpose which QWL programs directly address.

The authors found that there were many false images of QWL in the Public Service. People thought (a) QWL was a failure whereas, in fact, we found it to be a success; (b) QWL was successful only for low level jobs whereas, in fact, there were successful programs which involved professional people; (c) QWL was governed by committee whereas, in fact, the committee is only a temporary phenomenon during the change period after which the people operate relatively autonomously; (d) QWL was a form of worker control of management whereas, in fact, it is worker control of their own work. And finally, (e) QWL involves a loss of productivity whereas, in fact, most studies clearly demonstrate that a socio-technical approach to QWL involves gains of productivity.

Trist and Westley evaluated the programs in terms of their impact on motivation, effectiveness and efficiency. In terms of motivation, they found that all the programs were successful to the degree that real change was introduced. Thus, they found that even where changes were relatively mild, people were increasingly committed and where the changes were major, people took much greater responsibility and were much more motivated. They found no program in which motivation had not definitely increased. With respect to effectiveness, they argued that effectiveness in the Public Service is frequently the improvement of service to the public and that this can best be achieved when the people giving the service, that is, the employees, feel so good about their work, themselves, and what they are doing, that they naturally feel good about giving service to the public. Finally, they note that with respect to efficiency or costs, QWL may result in a temporary increase in costs because of (a) time for analysis and training, and (b) consultant's fee, but in the long run should definitely reduce costs through reduced absenteeism, reduced turn-over, and reduced waste. In addition, to the degree that full programs are in place, and people take ownership of and responsibility for their own work, they will undoubtedly find ways of increasing efficiency.

Finally, the authors make suggestions for the ways QWL should be evaluated in the Public Service and argue that it should be evaluated in terms of its effect on the public image, its effect on the effectiveness of the organization, and its effects on industrial relations. Using these three criteria, they suggest that the public image of a department improves when it gives good service and when people like working there; second, that effectiveness increases when employees take an interest in delivering service and do it well; finally, that good industrial relations depends on a core of collaboration and trust among

employees, between employees and managers, and between union and management in an organization and that socio-technical organizational designs are highly successful in producing such an atmosphere.

In conclusion, this review of QWL in the Federal Public Service has convinced the authors that QWL is a very appropriate tool for the management of the Public Service since it meets the needs of employees and suits the kind of work which has high social value and a great deal of complexity. It is a highly effective method of management in a modern changing world.

Trist's and Westley's review indicates that present QWL Programs in the Public Service are highly successful in motivating employees, but leave their agencies with a sense of confusion and misunderstanding. The authors recommend that QWL be encouraged in the Public Service since it should have a major impact on improving the public image, improving effectiveness and cutting costs. The key to doing these programs successfully is for departments and agencies to take a total system approach in which all the major role players in a public agency, that is, policy managers, operational managers, supervisors and workers, are each involved in some kind of analysis of their own jobs in terms of QWL principles. In particular, the authors suggest there is a strong need to give management sufficient training and the opportunity to redesign the management system according to socio-technical principles.

PAGE

8 Impact of social and environmental changes on three key roles in the organization: employee, supervisor, manager

by Dr. William A. Westley

11 Old and New paradigms

by Dr. Eric Trist

15 Transcript of presentation on QWL in the Federal Public Service

by Dr. Eric Trist and Dr. William A. Westley

Impact of social and environmental changes on three key roles in the organization: employee, supervisor and manager

by Dr. William A. Westley

Dr. Westley presented an analysis of how social and environmental changes are affecting organizations. His arguments are summarized in the following text and table.

I would like to note two major changes which are taking place in modern society and which lend considerable urgency to the need for organizational redesign along socio-technical principles. The first of these is the changes in the environment and the second change in people's values.

Table 1, which is appended to this report, examines the relationship between three key organizational roles in three time periods. First, in Time ONE, identified as 1945, the relationship between manager, foreman and worker is regarded as relatively interactive and close. It is a system in which workers respect the authority of the foreman and the foreman that of the manager and in which the worker is a traditional worker who believes in the work ethic and accepts the system. Controlling such a system is achieved by interpersonal relationships on the one hand and by coercion on the other.

As time changes, into Time TWO, in 1970, a number of social changes take place and affect each of these roles. The manager's job changes because he must respond to the greater complexity of the environment faced by his organization. This complexity is produced by rapid technological, economic and social changes which place increasing and uncertain demands on the agency. The effect on the manager is that he must spend more time preparing and reading reports and in meetings if he is going to protect and adjust his agency to this complex changing environment. This means the manager must withdraw from direct control, reduce his contact with the foreman and worker, and use his time in this different way. At the same time, between 1945 and 1970, the worker has greatly increased his independence from the organization because of medicare, of social legislative protection of the worker such as unemployment insurance, and because of unionization. This means he no longer has to be afraid of the foreman and manager, he has achieved greater economic and job security. Meanwhile, the foreman, traditionally the man-in-the-middle, has, because of the withdrawal of the manager and the independence of the worker, lost a great deal of control

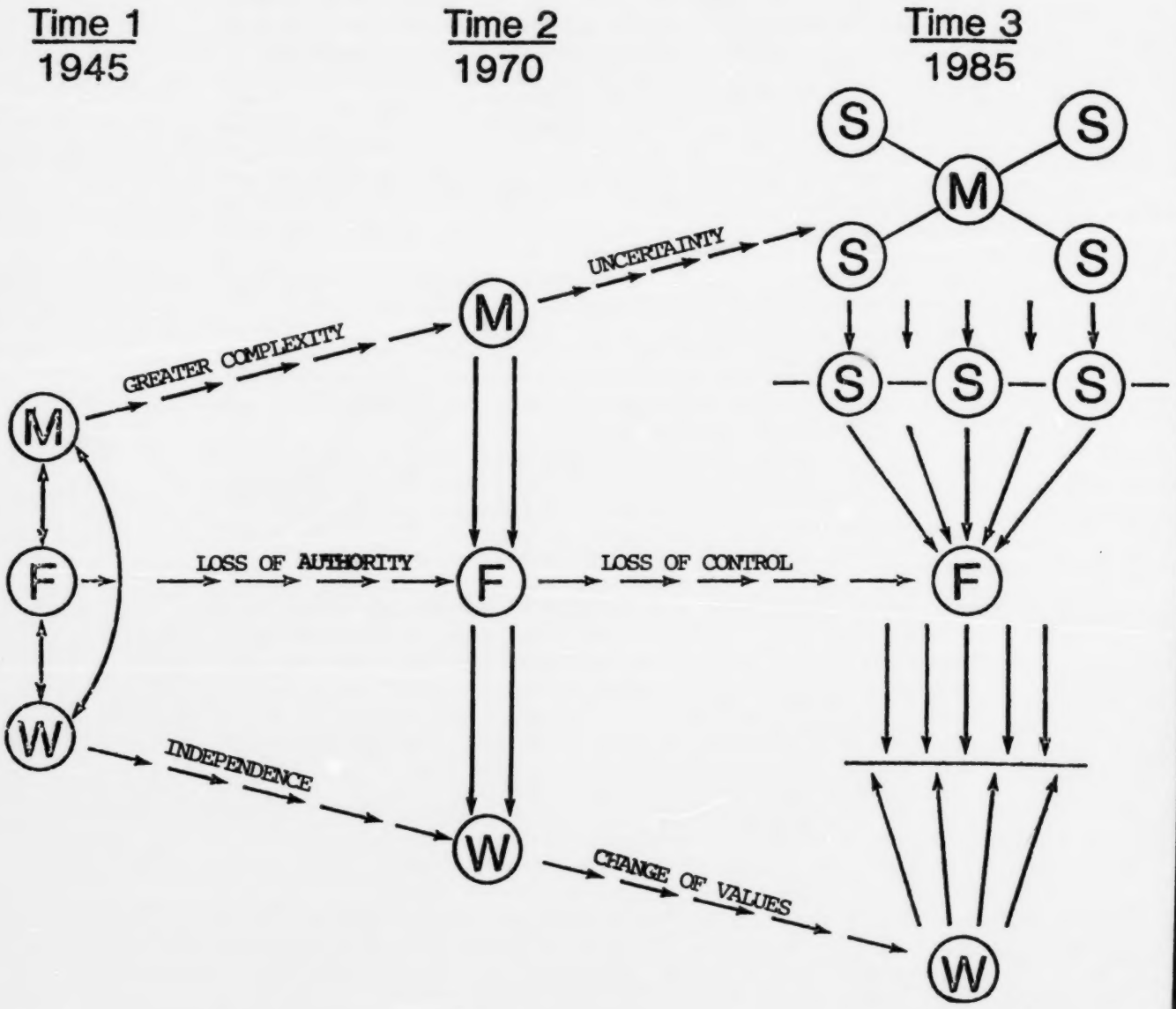
and suffers from increased tension in his job. The second period is one marked by control, by discipline, by organizations in which management is constantly searching for ways of monitoring and enforcing regulations. But usually this is done in a direct, interpersonal way.

Between Time TWO, 1970, and Time THREE, 1985, changes progressed very rapidly. For the manager, the environment has now become so changing and turbulent that it is unpredictable. In attempting to deal with this unpredictable environment, he will have hired a set of staff advisors who represent specialization in key parts of the changing environment like technology, information systems, industrial relations, inter- provincial relations, etc. and he will use these advisors to set policies and generate regulations with which to operate his organization. In the same period, the worker has experienced a major change because the older worker who operated by the work ethic has been rapidly replaced by younger workers who never looked over their shoulders at the Depression and who take income and job security for granted. In place of these old values, they have imposed new values of growth, the need for autonomy, learning, mobility, significance, etc.

This new worker, who also has the independence of legislation and unionization, is now able to resist the authority of the system and will do so unless he personally believes in it. The foreman in the same period has continued his loss of control and now faces severe problems in controlling and disciplining workers, particularly in view of the increasing demands for control generated by the manager and all his staff advisors. Control, in this third period, is control by regulation. This has certain consequences. When regulations are increased, so does resistance increase. When there are too many regulations, they are ignored; and when this happens, management loses control. To regain control, a way will have to be found to get workers to manage themselves.

TABLE 1

THE IMPACT OF CHANGING VALUES AND INCREASED ENVIRONMENTAL UNCERTAINTY ON THE MOTIVATION TO WORK



CONTROLLED THROUGH INTERPERSONAL RELATIONS AND COERCION	CONTROLLED BY DISCIPLINE	CONTROLLED BY REGULATION

NEW AND OLD ORGANIZATIONAL PARADIGMS

by Dr. Eric Trist

Dr. Trist's presentation on the paradigmatic shift in our society is summarized in the following text and table.

TABLE 2

Old Paradigm	New Paradigm
1. The technological imperative	1. Joint optimization
2. Man as an extension of the machine	2. Man as complement to the machine
3. An expendable spare part	3. A resource to be developed
4. Maximum task breakdown, single, narrow skills	4. Optimum task grouping, multiple broad skills
5. External controls (supervisors, specialist staffs, procedures)	5. Internal controls (self-regulatory sub-systems)
6. Tall organization chart, autocratic style	6. Flat organization chart, participative style
7. Competition, gamesmanship	7. Collaboration, collegiality
8. Organization's purposes only	8. Member's and society's purposes also
9. Alienation	9. Commitment
10. Low risk taking	10. Innovation

The great social changes in modern society are reflected in a paradigmatic shift in which a new organizational paradigm will displace the old paradigm of the technocratic bureaucracy. This displacement will come about because the new form has the flexibility and the resilience to cope with turbulent environment fields, whereas the old form lacks these capacities. It will use fewer resources in so doing; it will be efficient as well as effective (Trist, 1979b). Table 2 sets out the key features of the new organizational paradigm which can potentially lead to a high QWL for all members of the enterprise. They contrast strongly with those of the old organizational paradigm, set out on the left, which has been instrumental in constraining most employees to a low QWL.

Our traditional organizations follow the technological imperative which regards man simply as an extension of the machine and therefore as an expendable spare part. By contrast, the emergent paradigm is founded on the principle of joint optimization, which regards man as complementary to the machine and values his unique capabilities for appreciative and evaluative judgement. He is a resource to be developed for his own sake rather than to be degraded and cast aside. As my former Tavistock colleague Phil Herbst (1975) has aptly observed, 'the product of work is people', as well as goods or services. A society is no better than the quality of the people it produces.

Traditional organizations are also characterized by maximum work breakdown, which leads to circumscribed job descriptions and single skills—the narrower the better. Workers in such roles are often unable to manage the uncertainty, or variance, that characterizes their immediate environment. They therefore require strict external controls. Layer upon layer of supervision comes into existence supported by a wide variety of specialist staffs and formal procedures. A tall pyramidic organization results, which is autocratically managed throughout, even if the paternalism is benign. By contrast, the new paradigm is based on optimum task grouping, which encourages multiple broad skills. Workers in such a role system (as opposed to a job system) become capable of a much higher degree of internal control, having flexible group resources to meet a greater degree of environmental variance. This leads to a flat organization characterized by as much lateral as vertical communication. A participative management style emerges with the various levels mutually articulated (c.f. Parsons, 1960) rather than arranged in a simple hierarchy.

In the traditional organization each member has first of all to compete with and defend himself against everyone else, whether as an individual or as a member of a functional group—maintenance versus production, staff versus line. Rewards such as promotion and privilege go to those who, in the metaphor

introduced by Michael Maccoby (1976), are 'gamesmen'—those who excel in playing the political game of the organization. Cooperation, though formally required wherever tasks are interdependent, takes second place as a value. The new paradigm, by contrast, gives first place to coping with the manifold interdependencies that arise in complex organizations. It values collaboration between groups and collegiality within groups. It encourages the establishment of a negotiated order in which multiple and mutually agreed tradeoffs are continuously arrived at.

Traditional organizations serve only their own ends. They are, and indeed are supposed to be, selfish. The new paradigm imposes the additional task on them of aligning their own purposes with the purposes of the wider society and also with the purposes of their members. By so doing, organizations become both 'environmentalized' and 'humanized' (Ackoff, 1974)—and thus more truly purposeful— rather than remaining impersonal and mindless forces that increase environmental turbulence.

A change in all these regards from the old paradigm to the new brings into being conditions that allow commitment to grow and alienation to decrease. Equally important is the replacement of a climate of low risk-taking with one of innovation. This implies high trust and openness in relations. All these qualities are mandatory if we are to transform traditional technocratic bureaucracies into continuous adaptive learning systems.

This transformation is imperative for survival in a fast-changing environment. It involves nothing less than the working out of a new organizational philosophy.

I use the term philosophy advisedly to indicate that far more is involved than methods or techniques. These, of course, have their place, but a philosophy involves questions of basic values and assumptions. Those of the new paradigm are radically different from those of the old. The old is based on technocratic and bureaucratic principles, the new on socio-ecological and participative principles. Each subsystem has a wide repertoire of response capability. It can thus better meet uncertainty and contain turbulence. This is one of the most important features of self-regulating systems—both autonomous work groups and open, mutually-articulated organizational levels. The old is geared to the requirements and characteristics of industrial societies as these have been fashioned historically. The new is geared to the requirements and characteristics of the emerging post-industrial order. At present, we are in a transition channel between the two. A transition channel is always an uncomfortable place to be, full as it is of incompatibilities and mirages. Is there wonder that we have lost the stable state?

Innovative projects in new plants take advantage of privileged circumstances to demonstrate the reality of paths into the future which would otherwise remain no more than untested possibilities. They represent the fullest embodiment of the new model so far attained.

Transcript of presentation on QWL in the Federal Public Service

by Dr. E. Trist and Dr. W.A. Westley

E. Trist:

I would like to introduce what Bill and I want to go over this morning. We have got a very great deal of ground to cover. I would like to begin by saying how the inquiry around QWL Projects in the Federal Public Service arose. A great deal has happened in the world of QWL, both in Canada and the world at large, since things got going five years ago here in Ottawa.

First, I was feeling that we ought to look at the needs which are now arising in Canada as distinct from the needs that have been around for the last few years regarding the preparation, training and familiarization of people to undertake QWL Projects. Four or five years ago, when I first became an Advisor to Labour Canada, we began with awareness sessions: just trying to get people to understand what this developing concept meant, then to get their sense of whether it was relevant for them. At that time, Carl Johnson and I went from one side of the country to the other, holding sessions to try to get people to look at this idea. As you know, Labour Canada made a set of films with CBC and the Dalhousie Advanced Management Centre, which were the first in the world for broadcasting, by video tape or television, to wide audiences, episodes selected from Canadian work sites about QWL. That has gone on and it is still going on.

Secondly, there was a need for training courses: one week in the basics, two weeks for people that were more interested.

With the support of Labour Canada, two national workshops, each of one week, were held to develop potential QWL facilitators. Each workshop was attended by between 40 and 50 people. These workshops were the beginning of a QWL network that has been growing in Canada since then. Members of the network have developed their own introductory courses in addition to the one put on by the Quality of Working Life Center at UCLA.

On this background a considerable number of QWL projects have been undertaken in Canada so that a third phase has been reached where people already doing projects, or about to do them, need to discuss the difficulties and opportunities that arise both in starting up and sustaining QWL activities. They needed to hold such discussions not only with each other but also with those who

have had greater experience. It seemed to me that there would be an advantage in approaching this problem sectorally, as people in the same sector would have similar problems and would be more interested to compare. Given its mandate, Labour Canada was the ideal Department to convene such sector conferences on a national or regional basis --for example in computers, transport, forest products, etc. They said that to proceed in this way was in keeping with the new priority they were giving to training in the third phase.

I felt, as a first step in going into this process and learning how it might take place, that there was everything to be gained by doing the first reconnaissance with the Federal Public Service, considered as a sector. There are now quite a number of projects going in various Departments at different stages and you are all in the common field here in Ottawa, therefore, I proposed that such a reconnaissance be undertaken for its own sake and to lead the way into the future.

To evolve a model for a sector program was not a one man job. I therefore sought the collaboration of a senior colleague and was delighted when Bill Westley, who has recently had particularly relevant experience in developing system-wide QWL training programs at all levels in one or two very large organizations, agreed to take part and make this exploratory effort a joint venture between his Unit at McGill and my program at York. I wanted Bill not only because of his recent experience but because he would bring a fresh mind to QWL in the Federal Public Service, whereas I had been considerably involved at an earlier stage.

We then went to consult with Jim Gibson in the Treasury Board and he took it up with his people and they seemed generally in agreement that such an inquiry, sponsored by Labour Canada, be made. Jim very kindly opened the doors for us in a large number of Departments and Agencies, and obtained the approval of the inter-departmental Core Group of management and labour representatives from on-going QWL projects. As a result of that we have been around seventeen places in Ottawa, fourteen departments, three Unions and we have interviewed some seventy-five people. We have talked with a large number of groups from the level of policy-making management through the middle levels down to the work force and into the Unions in most of these Departments.

This had to be done rather quickly as we had hopes that possibly some action steps could be taken before the high summer was upon us. The heaviness of my current teaching commitments made it difficult for me to get away as often as was desirable. Fortunately, Bill was not teaching this term and has been able to do the bulk of the interviewing, intensively, which is all to the

good since he has come fresh to the scene. We are a little behind scedule, but not all that much.

Now I'd just like to say a very brief word about the events which have taken place in the field of QWL since 1976, when the original three experiments supported by the Treasury Board took place. If I look at the world of QWL in Canada and in other countries, we have passed beyond a stage where we were mainly concerned with Pilot Projects often called "experiments". This turns out to be rather an unfortunate word. People thought they were guinea pigs. It was tentative and exploratory but it was, in a sense, very real from the beginning. We've moved from this phase of starting in little places and just finding out whether it was going to work at all or not, what might be in it and so on, getting through the uncertainties and ambiguities, to a phase of system-wide organizational change in pretty large units. We quickly found that just to do something in one small place in a Department or an Agency didn't work out and it usually phased out. We had to take on the much larger system and to look at QWL not as something merely for people on the shop floor or the office floor, but something which concerned everyone, at all levels and all functions in organizations.

QWL has to do with a transformation of organizational life, a new paradigm of organizational life which seems to be emerging in all Western countries in relation to a more complex and fast changing environment. I have been very struck with this in the last two or three weeks. I have been to two meetings in New York, where we have been concerned with innovation and productivity and the relation of these things to quality of working life. I haven't been working continuously in the United States for three or four years, as I have been mostly in Canada and I was impressed with the change. You had various organizations there, like General Motors, US Steel, AT & T, places like that, one or two representatives from smaller states, then local government, then the Federal Government. The unions were represented at quite a high level in these industries, like automobiles (UAW), Communication Workers of America and Steel Workers. I got the sense that, among a number of leaders of industry, it is now taken for granted that a change towards something, which none of us see too clearly yet, has happened. We've got to get on with it, in a strategic way, a business-like way.

Here, in Canada, we started late but have been on the move relatively rapidly and, as some of you may know, the second International Conference on QWL will be held in Toronto. Canada is the host country and I think has earned that right through the developments that have taken place in the last three years. This International Conference is a very different type of Conference from the first one which was held at Columbia University in 1972; the people present then were, except for one or two people,

academics. There were about two hundred of us. We were concerned with problems of theory and method. It was at that Conference that the term QWL was coined. We had to find something that wasn't as narrow as "job enrichment" or as wide and unsuitable for North America as "industrial democracy" in the European sense. Something new had to emerge and it was then that the idea of linking the quality of one's experience at work with the quality of one's life as a whole, was becoming an international concern. People were concerned that no matter how we might be improving economically, we didn't seem to be getting on all that well from the point of view of the quality of our experience of life. It was felt that the quality of life in the work place, where we spend a third of our time, was of vital importance. At that time, it was appreciated widely, for the first time, that large numbers of people in the work places of the western world were having anything but a high quality time and this awareness became current. Low QWL was having a negative effect on productivity and industrial relations. The Conference we are planning for Canada at the end of August is not mainly an academic conference. It will be a signal to the world that the leadership in this field has passed from people like Bill and myself to those whom we call "real world people" such as yourselves amongst others. I mean that the leadership is passing to managers and to union people and to representatives of various Government Agencies throughout the West. I hope that this Conference will fully make that signal and I am very proud that it should be in Canada.

As he has done the bulk of the work, I will now ask Bill to make the main report.

W.A. Westley:

I have learned a tremendous amount about the Public Service, about the way people work, their qualities, their imagination. I have not had that experience before and I want to express my gratitude to you all. It was a good experience and it wouldn't have been possible without a lot of sincere help from all of you. I want to say one other thing before getting into the detail and that is to reiterate one point that Eric has made. What we see now is a massive movement, particularly in the private sector, into quality of working life programs. This is not simply a predisposition to "do good". It represents a solid need for control and for motivation which organizations have been losing and which they find that they can regain through quality of working life programs. In industry, this is seen as a way of running organizations. It is not seen simply as a goodwill gesture to the workers. I think it would be worthwhile mentioning that Proctor and Gamble builds all its new pulp and paper plants entirely according to socio-technical quality of working life

principles and they regard themselves as having a serious competitive advantage over all other companies in the field. This demonstrates that when you get people involved, use their human resources and move to a new management paradigm, important things happen in the control and running of the work place.

QWL PROJECTS IN THE FEDERAL PUBLIC SERVICE

Our reconnaissance of QWL in the Federal Public Service included interviews with at least seventy-five people in seventeen different organizations (departments, agencies, unions). These included people as high as the deputy minister, as well as the groups of employees involved in the QWL programs. Throughout we were received courteously, given ample time, and had frank and open discussions. Many people we talked to were eager for further information about QWL. Some were desperate for help in keeping their projects going.

We found nine projects in the Federal Public Service. They vary in whether they were the first, second or third wave projects and in the degree in which they have represented change.

We classified these projects into six categories:

1. Cancelled: one project.

This was a project which had been started, moved along, and then there was a management decision to cancel the project.

2. Redesign: one project.

This is a project which took off in one form, seemed to falter and then the management redesigned it into a new package and it has been moving forward since then.

3. Arrested: two projects

These projects started off strongly with Steering Committees, Design Teams and consultants. They progressed to a certain point and then stopped. They still exist but they are incomplete. For example, in one of the projects, they moved to the point of having Project Committees and setting up a certain amount of consultation with employees. At that point, they seemed to run out of energy and nothing new happened.

4. Incipient: three projects.

This title does not refer to people thinking about having projects for in some cases, the projects were well advanced. Instead, it

refers to QWL-type programs which are not recognized as such, or programs though called QWL, are only in the stage of union-management collaboration. Thus in one case there was a group of eight people under a foreman who had developed some QWL redesign and team work. But the managers didn't see this as a QWL program, they saw it as part of a program to upgrade productivity and efficiency. Another case was a project where the organization felt strongly that it had a big quality of working life program under way. But while they had made a good beginning in an extensive set of Management-Labour Committees and a QWL committee, they had, as yet, no plans for redesign. This is what I meant by incipient projects.

5. Stable: one project

A stable project is a mature project which has gone through all the stages of analysis and development and seems to be a permanent part of the structure.

6. Growing: two projects.

A growing project is one in which there is a vigorous management support for the expansion of quality of working life in the Department or Agency. I should point out that we only have two of those and the redesigned project was one of them.

This gives you a brief overview of what we found. You may count ten projects because one project was listed under two categories. In each of these cases, incidentally, I actually talked to people who were involved, employees, supervisor and manager. Whenever possible I talked to Union leaders. We talked about the project and what they thought about it. Most of what I am saying today is based on these discussions.

ACCOMPLISHMENTS AND SHORTCOMINGS

First, the accomplishments. These are six characteristics of QWL in the public service that are of great importance.

1. You have always operated with Labour-Management Steering Committees, and it's been a very important part of trying to build the confidence, the trust and the collaboration necessary for success.

2. The projects have had unusually strong union support. In Canada, The Public Service Alliance of Canada (PSAC) is the only union that has issued a policy statement supporting the quality of working life. This is a tremendous advantage to a quality of working life program.

3. Many projects agreed to allow innovation. This is more important than one might think. In the midst of detailed regulations and contracts, unions and managements said: "Okay, we will turn these people loose for a while and let them do something very different and then we will review what they have done." This has resulted in some very interesting developments.

4. There has been a recognition of the need for job redesign. What I mean is that in some places QWL programs are seen purely in terms of working conditions and do not involve the redesign of jobs for real and durable change. The job should be redesigned to increase the amount of responsibility or autonomy, variety, challenge, mobility and learning on the job itself. These are qualities of jobs which are the criteria of redesign and this has been recognized in the Public Service.

5. There have been changes in the conditions of employment like flexitime. I don't know whether they are quality of working life changes in the strict sense, but they certainly accompanied it. The Public Service employs a lot of single parents. For them, flexitime and other changes of the condition of employment become a very important life variable. The fact that they have been introduced is a real advantage.

6. There have been, fairly consistently, changes in the supervisor's role. The idea has been recognized. The idea that what supervisors used to do can be done by employees for themselves has been widely accepted.

In complex systems like Federal departments and agencies with a heritage of intricate regulations, these are solid accomplishments.

Next, the shortcomings. The most important and consistent shortcoming of the Federal Program has been the lack of clear management commitment and training. There has not been a single department that we have encountered that has an unambiguously clear management commitment or reasonable management training. This has had important consequences. First, management cannot and will not provide the support, guidance and leadership necessary to successful QWL change without the training which provides in-depth knowledge. Secondly, managers consistently fear QWL systems and do not see their advantage to management. They think it will result in loss of control. They assume that it's going to be costly, full of people out of their control and that they are going to be blamed. All they see are people doing things in ways which they are not accustomed to. Since no one has shown them how to manage people in a QWL System or how to get outcomes, they don't understand that the quality of working life program produces higher degrees of control in terms of outcome. In other words, it gets results. Under the circumstances, it's natural that they

should be afraid and when they are afraid, they backlash against programs. Thirdly, this lack of commitment and training produces conflicting ideas of QWL within the hierarchy of an organization. We found that people had very different views of what QWL is, what commitment means, what the outcomes should be and so on. During our discussions many of the managers were naturally quite hostile to QWL. They felt, for example, "this is simply management by committee". However, when they understood that it was a real management tool and suitable to their needs and plans, they became more interested.

TRAINING

There have been really only two kinds of training available so far, consisting of awareness training, to appreciate what QWL means and introductory workshops which explain the basic concepts. They tell a manager what QWL is, but they do not teach him how to manage a QWL system. But the knowledge is available.

In industry managers are being trained to manage in terms of socio- technical principles. This is a QWL training that enables a manager to grasp the complex confused system he's involved in, so that he can allocate the responsibility, understand how to divide functions and responsabilities, understand how to use information systems and understand how to allow autonomy in the developed program. This is a management skill. It is not merely a way of managing QWL; it is a new paradigm.

THE SPECIAL CHARACTER OF WORK IN THE FEDERAL PUBLIC SERVICE

For me, this reconnaisance of the Public Service has been a great adventure, like a voyage in a new land, going across a frontier. The Federal Public Service, for whatever reasons, is a culture and has a boundary around it. A person who is outside it doesn't often get an opportunity to talk to enough people inside to get a sense of it. For me, it was like going to an exciting new land. I am quite sincere about this; it was an enlightening experience.

I came armed with prejudices like many other citizens. I would encounter somebody in the customs office who would not wait on me and be furious. I had many of the typical complaints of an ordinary citizen. When I came to Ottawa, I came feeling that government had developed into a set of unwieldy bureaucracies, which employed too many people. I was not sure what they were

doing or how well they were doing it. But as I began my work and came to know the people in Ottawa, my impressions changed.

I am a trained sociologist, the kind of sociologist who walks in the middle of an environment and spends a long time sensing what it's like around him and then tries to put words around it. I trust my reactions. In Ottawa, the first thing I became aware of, was that everywhere I went, there were lots of people. I just never was so bumped and jostled in my life. For a while, this was confusing to me; it was like the New York subway, but I was not in subways but in office buildings. Then I realized that what I was experiencing was a labour intensive environment, one in which people were moving briskly to their jobs. This is certainly not the image I had before. I had thought that working for the Public Service was a leisurely activity. Instead I found people working hard. I also became aware that these people were exceptionally well qualified in terms of education, and intelligence.

Then I began to hear people talk about their work in ways which I had not heard before. Their talk implied a significance to their work which I certainly hadn't encountered in industry. I realized that what was significant in their work was that it was connected to the major social purposes of our society. In Canada, whenever we have a major value or a social purpose, what do we do about it? We create a public agency! These departments or agencies are the structural articulations of the values of society. CIDA exemplifies this tendency. We lead the world in offering a proportion of our income to help the rest of the world. Why do we do this? Nobody forces us to. It was a definite value decision and we are putting a lot of money into it. I began to realize that if this was really what Government was all about, its purposes were the basic social purposes of society. I got very excited about this. I said: "Well you know, I will bet that lots and lots of people come here for that reason. They want to work in something that's socially meaningful."

Then I said: "Well that's really interesting, I never thought about that before!" My view had been that we ought to run the Government as inexpensively as possible and I never really thought about effectiveness. But I realize that, if these are major social purposes, our major concern is not cost. I don't mean that we are not concerned with cost but we set up an agency because we want it to accomplish something, not to make money. If you have a problem in health, justice, and, you know, any area like this, you want it to be effective. This was the second revelation to me. It was an enormously moving experience.

Then the third thing I ran into was confusion. I kept running into confused people at every level. Some people in new agencies at high levels knew what they were doing, but most people didn't

know what they were doing. There was a gap between the work and the social purposes. For me, in my work in the quality of working life, this is a crime. The most difficult thing to do is to attach people to social goals. If you go to a business world to get people committed to the goals of the business it is probably the most difficult thing to do. But here, the social goals are loud and clear. The people are dedicated and intelligent; why aren't they connected?

I came out of it feeling that I wanted to see the Government grow and I no longer became an advocate of shrinking Government. You may not be aware of it, but Eric and I are highly aware that technological displacements are occuring at such an enormous rate that our problem is going to be what to do with unemployed people. The old problem was: how will a small production population support growing numbers of young and aging people? Now with technological change, the problem has disappeared. With modern technology, a tiny fraction of people can support an enormous population. What will you do with that load of population? What should they do but work with major social purposes? So my view, for what it's worth, is let the Government grow. I don't suppose you ever heard anybody say that before.

IMAGES OF QWL IN THE FEDERAL PUBLIC SERVICE

As I talked to people, I began to pick up images of QWL in the Public Service and I want to share some of these images with you.

One image was that it was a failure. Many people felt it was just not working. What is the fact? The one program which people thought was a failure had been cancelled by the management group. Eric and I both agree that that program was an outstanding success; there's no question about it. If you talk to those people today, the redesigned work system is intact. They are the most turned-on, enthusiastic, thinking group of people you've ever met; it's just unbelievable. The organization had decided that it cost too much. The reason for it costing too much was a design error, a serious design error, but the program was a great success. And a lot of people think it is a failure. It is not a failure. In human terms, it is a great success.

Secondly, some people thought that QWL was a success but only for low level jobs, like data entry clerks. The fact of the matter is that it has succeeded with professionals. If you would stop and reflect on it at all, you'd realize it's almost the ideal prescription

for a group of professional jobs. A professional is, by definition, an internally controlled person with a wide range of competence. If you can just build the job in such a way that he could use those skills and that competence, he will work well. There isn't any question about the fact that QWL is, if anything, more suitable to professionals than to non-professionals.

The third image I got was: It's Goverment by Committee. This is a reasonable fear because, in the early stages of a QWL program, during the process of analysis, there are a lot of meetings. People keep coming to meetings. There are committees formed; there is analysis and it seems almost interminable to people. Actually, it is not: it only lasts about a year and a half, to two years, then you are over the hill. But meanwhile, some people regard that as an interminable process. The critical thing to realize is that, as the group matures, it creates responsible people who move towards autonomy. When they can be autonomous, meetings will be no longer necessary at least as far as the manager is concerned. The group may meet, but the manager does not need to be there, so his meeting time drops sharply. I have no hesitation in guaranteeing to the managers that when they have a mature QWL program in place, they will have more productivity, not less.

The fourth image was that QWL is a form of worker control of management. What is the fact? The fact is that the workers take more responsibility and make more decisions about their work, decisions which were previously made by supervisors. Thus, QWL is almost always welcomed by managers and supervisors because if you talk to them, they often complain about having to make all the decisions for their subordinates. This changes when the subordinates do make those decisions. There isn't any question about the fact that some power, or authority, is transferred down the systems. But it is power that never should have been that high in the system in the first place, because it's using up the time of managers. In a modern world, managers need tremendous amounts of time to deal with the complexities of the external world. They don't have it.

Finally, there was an image that QWL involves a loss in productivity. This is a complicated question but the fact is that, in some projects, there is a loss of productivity, a temporary loss of productivity. If you have professional people who are working reasonably well to start with, and you take them off the job to go to meetings or to do an analysis, their productivity has to drop. At the point when the analysis is finished and they return to work, the productivity curve should go right back up again. What's interesting is there are some projects I encountered where there was no loss of productivity at all. I asked somebody about this and they said to me that the people who volunteered for the design team were hot shots anyway and they were compulsive

about getting their work done, so that they did just as much work as they always did anyway and still went to Committee meetings. So you see, it varies.

In the long run, there should be no loss of productivity at all. In most cases, in eighty percent of the cases, in an industry where you do a complete QWL program along socio-technical lines, there is an increase in productivity.

EVALUATION

QWL represents a major change in how jobs are designed and work systems are managed. Therefore, people are interested in how they can evaluate their success. I will approach this in terms of three criteria: motivation, effectiveness, and efficiency.

First, motivation. In looking at the program in Ottawa, I have no hesitation in saying that, exactly to the degree that quality of working life change was introduced, employees became devoted, enthusiastic, interested and made creative contributions. Whether the program is regarded by any of you as a success or a failure, in my experience it is a success for the majority of those involved. Now what do I mean by "to the degree"? Some programs only went as far as consulting employees but did not change jobs or organization structure. A Committee was formed and the Committee met regularly to be consulted by the supervisor or the manager. What was remarkable to me was how enthusiastic those people were, how much they got turned-on by just being consulted. However, in those cases, the people who were not on the Committee and didn't experience consultation, were losing interest. You see, that's what I mean by "the degree"; the people who got involved in the consultation began to feel more human, more mature, more seriously treated and felt involved. When a program went as far as redesigning the jobs, giving the employees autonomy, and withdrawing supervision, employees responded by accepting more responsibility and becoming self-disciplined. In one case, the employees now take such responsibility for their own work that when they began to appreciate that technological change was causing a loss of jobs, they initiated the study themselves. They went to management and asked for a training program which would allow them to be retrained to absorb the other jobs. Management didn't have to think about it at all! The whole thing was laid out there on the shop floor, by semi-skilled people! That's people taking responsibility for their own lives! In a full change program, when employees were given increased responsibility and autonomy, I have to say they were strongly enthusiastic about their work. So I have to end up by saying that every single Government project

was a success in terms of motivation. In other words, you got a return on the investment you made. Sometimes the investment was small, sometimes it was large. I don't mean money, I mean in terms of the amount of change you implemented.

Now, to turn to effectiveness. Effectiveness to me is measured by the degree to which the Department or Agency achieves its mission. That's a complex question. I don't know how many agencies have a clearly defined, collectively agreed on mission. In QWL programs it's critical that the whole management group come to a mission exercise and that the mission be translated into goals and goals into performance or achievement indicators. I use the term mission because it's the only thing that encompasses something as grand as a department or an Agency in terms of goals. Within complex agencies, this mission appears as a set of sub-goals for the different sub-systems. With this in mind we can define effectiveness as the degree to which the sub-system meets its sub-goals. For many sub-systems in the Federal Public Service, the goal is service, and the key factor is the employee who meets the public. They determine effectiveness. They are providing the service. We know that in all QWL programs, there is a substantial increase in effectiveness when socio-technical redesign occurs. The outstanding story, which you probably all know, comes out of Bell Telephone. It was written many years ago by a man called Ford, who wrote a book called Motivation by the Work Itself. He described the complaints department in Bell. This work was so complicated that they only hired college graduates, and it took a long time to train them. But they had something like a seventy percent turnover. Work was organized along typical production line patterns with a supervisor allocating the work load to each one of these employees every day. Ford simply redesigned that situation. The employee was given a territory and dealt with all complaints coming from that territory, dealing directly with the customers, and with the people in the company needed to solve the problems. The turnover dropped to something like five percent, those customers belonged to somebody in the organization; they didn't belong to anybody before.

When people have the autonomy to deal with a customer and feel a sense of ownership of the customer and the resource they provide to them, you are going to improve your effectiveness. Quality of Working Life job redesigns are customer-driven. Where a work system is redesigned to emphasize service to the customer and is guided by its effectiveness in doing so, effectiveness definitely increases.

Finally, there's the boogie man of all areas, cost. How much does it cost? Does it cost more to operate a QWL designed unit?

Costs usually increase during the change period because:

a) productivity drops because of the diversion of time to analysis and training; and b) consultant's fees.

The only long range increase in cost that we found is for training. Training increases because QWL programs require that people be growing and changing. That is part of the basic motivational system of any organization.

The changes usually improve efficiency because of (a) reduced costs for supervision as workers become self-supervising; (b) reduced absenteeism; in industry there have been large decreases in absenteeism sometimes from as high as sixteen and seventeen percent to three percent; (c) reduced turnover; if you like your work and find it fulfilling you come to work; and (d) reduced waste, as people get more interested in and committed to their work, there is less waste.

These are just the most precise and easily defined ways in which QWL can increase efficiency in the Federal Public Service. Less precise but more important are increases in efficiency arising from employees' attention, thoughtfulness, creativity and resources. If people share the goals, understand the costs and really like their work, they will find many ways to reduce costs.

You may be aware that there are a number of evaluation studies about QWL projects in the Federal Public Service. I have read practically all the evaluation studies on all the projects. I am a person who is absolutely against "before and after" survey measures for evaluation purposes. Let me give you a simple example of why. One of the things that happens in QWL programs is that everybody's standards change. At the beginning of a program you ask employees:"Are you satisfied with your job?" They might say, "moderately satisfied". Six months later, after they have learned that the jobs can be made more creative and that there should be mobility, in response to the same question they sometimes reply: "No, I am very dissatisfied with my job." Does this mean that QWL is showing negative results!

I have seen some good surveys. A lot of you have used the Michigan survey. You'll see that some attitudes become more positive and other attitudes become more negative. Many of the changes may well be statistically significant. But this doesn't mean that they are psychologically or socially significant. Statistically significant results can occur from a few people changing position in a profile of forty and that simply isn't significant as far as I am concerned. Surveys are wonderful ways to learn about your organization to start off. If you give it back to people who can use the data themselves it can be kind of exciting. But that's what they are for, not "before and after" studies. Productivity in its normal sense is a very complex phenomenon. Every agency should look carefully at what it really

means, what can it use, what can it work with.

HOW SHOULD QWL BE EVALUATED IN THE PUBLIC SERVICE?

This may well be a question you are asking in view of the criticisms leveled against surveys. My reply is in terms of its dominant concerns and needs. The Federal Public Service has its own culture and obligations so that in answering this question I have tried to imagine myself the deputy minister or director of a department or agency. As such I would be concerned with running a Department, with the problems of maintaining a decent reputation, with getting work done, with dealing with the Minister as a political figure, etc. Obviously, I don't understand it well enough, but that's the position I try to take and I have chosen three criteria affecting this position: the public image, effectiveness, and industrial relations.

First, the public image. I would want my Department to have a good reputation, to be seen as one which was doing a good job, was a good place to work, and a good place to get service from. I would want the public to say: "That's a good department, people want to work there." The industrial experience has been that QWL improves reputation by creating an image of a good place to work. In one Montreal company, before they started the program they had difficulty recruiting workers. Two years later when the program was in place, they had a thousand people on their waiting list. The image of that industry as a workplace changed in that community. That is not an unusual outcome. Modern, highly educated people don't want to work in traditional departments. They love working in redesigned departments.

Secondly, if you go back to my discussion on effectiveness and if you take the service criteria, the people who are on the leading edge of your organization should be providing the kind of service to the public which is effective in getting it done. But, more importantly, they should like relating to the public. If we ask what is it about work that affects how people treat the public, we find that if people feel misunderstood, that somebody's on their back all the time, and frustrated, they are <u>not</u> inclined to be nice. If they do get angry and are in a situation where they have little power, being low man on the totem pole, there is only one person they can take it out on because he has no authority over them and that's the public. This is because the public can hurt the Minister, but it can't hurt the employee. So, if somebody's angry and feeling bad, they are going to give a bad service to whomever they encounter.

On the other hand, if people feel good, feel rewarded by their

job, feel valuable, they meet the public with the sense that they are doing good work, they belong to an Agency that people like; they will enjoy giving service. When citizens encounter an Agency where they get efficient, effective service and meet competent, pleasant people who are interested in their work, they begin to say nice things about the Agency to their friends and relatives. Where do you think reporters get their leads when they start to give you a hard time? They get it from employees and citizens. The whole question of reputation hinges around your capacity to deliver a program which adequately meets people needs, fulfills their self-image, lets people grow. The differences are really astonishing. In my view, making an agency a good place to work can have a tremendous impact on the image of the public service.

Second, effectiveness. Well, effectiveness, as I said before, means the delivery of a quality service and this, in turn, is linked to something else: the people carrying out the work should take seriously the goals of the organization. Just what is it they are supposed to be doing? Is it their goal? Do they take ownership of it? Within every organization there is always a struggle between private and organization goals. Everyone of us has it all the time, for example between our home life or our careers and doing a good job. But most people don't know how to do a good job for they don't know what the goal of the agency is. They don't know what they are supposed to be doing. Try it out. Take a little questionnaire and send it around asking people about the mission, the goal of the agency; you'd probably get very upset. The point is that the goals are not shared; sometimes they are not consistently articulated. Even where they seem to be shared, people may use different performance indicators, differences which imply different goals. Goal setting isn't a matter of doing it once; it isn't a matter of writing a pamphlet. It's a process that has to be kept in motion. Effectiveness depends on two things: the commitment of people willing to deliver quality service and people knowing what they should do. Any good socio-technically redesigned system automatically builds that in. It has to be done.

Finally, industrial relations. One of the things we know is that the world is so complex and the needs of people are so complex that there's a huge area of needed collaboration between workers and management, between management and the unions. The potentiality for these differences in needs becoming differences in goals, deepening into serious social cleavages and conflicts is now so great that it is a major achievement to maintain a modest amount of cooperation between the levels and functional divisions of an organization. If the cleavages become deep, competitive and adversarial relations predominate, managing the differences can consume large amounts of organizational energy.

If there is much conflict - particularly when it is unadmitted and undercover-people will engage in defense work, allocating time and resources to covering up and maintaining face. If this is the case, the gulf between workers and management will be large and distrust will prevail. It will then spill over into collective bargaining which has been designed to deal with legitimate conflicts of interest.

QWL programs, because they are collaborative and because they build a shared collaborative work system, do build trust and bridge differences. In fact this is one of the early and striking gains from a QWL program. Thus, QWL improves industrial relations in the office and even in the bargaining session.

E. Trist:

Though it would not be appropriate for us to make at this stage any specific suggestions as to what might be concretely attempted, we should like to indicate more generally the directions that future developments might take. The aim of any sustained implementation scheme would be to establish conditions that would enable as many projects as possible to grow and diffuse throughout Departments and to reduce to a minimum those that get held back.

As will have been apparent, we postulate that QWL involves system-wide change geared to the longer rather that the shorter run if significant operational benefits are to be attained and maintained.

Two strategies may be suggested, which are complementary and which may with advantage be developed simultaneously. One concerns what may be undertaken inside Departments and represents an intra-departmental strategy. The other concerns what may be undertaken between Departments and represents an inter-departmental strategy. It is postulated that one will reinfoce the other. To make this reinforcement possible is the great advantage of a sectoral approach.

Bill will deal first with what might be involved in a system-wide program covering all levels and functions within a Department. I will conclude with a sketch of what might be involved in the inter-departmental context.

W.A. Westley

Until recently, Quality of Working Life programs have focussed on the office employee or shop floor worker. These have often had "experimental" status. Thus, often with the support of a Steering Committee, one or two sites would be selected and the technical and social systems in these sites would be analyzed by a team consisting of a diagnonal slice of that part of the organization (manager, supervisor and different workers). Predictably this has led to conflicts between the change site and the rest of the organization which has not changed. Recent work has suggested that for change to be really effective one must adopt a total systems approach within an organization.

At McGill, we have recently developped a program that we call "Action-learning: the four key roles". This program is aimed at the simultaneous involvement (not just support) of policy managers, operational managers, supervisors, and employees. Each group is asked to operate in a team setting and to go through a specialized action-learning program to analyse and redesign their own work roles and work role system. Naturally, the substance of their analysis will differ for these different roles but their efforts must be coordinated. In fact, a well designed Quality of Working Life program should be constructed so that the work of each group supports the work of the other groups. For example, the policy managers' action-learning program should be designed to specify both the mission and the human resource management philosophy of that organization,which in turn is translated into goals to be provided to supervisors and to workers. Thus, each key role uses material developed from the analysis of the other key roles.

The result of these four simultaneous action-learning programs is that a total organization,as a system, adapts to the challenges of its environment and of its people, and develops a redesigned system adequate to meet these challenges. It also means that the managers, for example, will find a redesigned role for themselves which is not only compatible with the Quality of Working Life program in the office or the shop floor but uses QWL as an intrinsic part of managing the organization. We have found that managers going through these programs experience the Quality of Working Life in a new and more vital fashion, saying for example, "now I finally understand why this is necessary".

In programs without these action-learning programs for the other key roles, managers often find themselves burdened with managing the old system in terms of the metaphor of the new system. They call this management by committee and they are right. It imposes upon such managers an intolerable burden and explains why they so frequently reject Quality of Working Life

change programs.

The development of Quality of Working Life in the Federal Service needs such total organization programs for its departments and agencies. It needs them if the agency is collectively going to establish clear goals, improve public reputation and achieve a high degree of organizational effectiveness. Since Quality of Working Life is so successful in the office or on the shop floor in the Public Service it stands to reason that the addition of this total system approach could materially strenghten the operations and management of Federal Agencies.

E. Trist:

As regards the inter-departmental context, we have the advantage of having two critically relevant bodies already in existence, namely, the Senior Steering Committee and the Core Group. Our suggestion is that the activities of these two bodies be expanded in ways appropriate to their roles.

The role of the Senior Steering Committee is, in relation to the Treasury Board, to formulate the general policy of the Federal Public Service in the QWL field. For this purpose it needs to meet sometimes alone and sometimes as a Joint Steering Committee with the Presidents of the Unions concerned. Presumably the latter would also at times wish to meet alone.

Committee membership would need to be kept to a high level: DMs or their equivalent, with relevant ADMs.

Questions are likely to arise sooner or later that will involve the political side and may require legislative change. Issues of job classification and compensation are cases in point, as are questions of overall budget allocation and what to treat as development (capital) expense and what as operating expenses. The present system is based on the old paradigm and in the long run will need extensive overhaul.

For the foreseeable future it may be expected that the Senior Steering Committee would have to meet as a joint Committee with the Union Presidents at least once a year.

It would also need to meet not less than once a year with the Core Group - to be directly informed of the state of projects, the types of problems being encountered, the evaluation of strategies and outcomes and the kinds of action required of it. Great uncertainty has been experienced in the Core Group concerning its relations with the Senior Steering Committee and

the role of the latter. An annual joint conference with a lunch or dinner would do much to symbolize the importance of the interaction and affirm the continuing commitment of senior management.

It is assumed that the Secretary of the Treasury Board and the Deputy Minister of Labour are the core members of the Senior Steering Committee - along with the Chairman of the Public Service Commission. Thereafter are the DMs of Departments with active QWL projects. This group might like from time to time to have an extended meeting of the kind hosted by the Deputy Minister of Labour this week.

Occasionally either the more restricted or the more extended group may care to invite distinguished outsiders to make a presentation or discuss informally and in private their experiences in developing strategic QWL programs: senior executives of large corporations or of leading unions; key officials of foreign governments or international agencies such as the ILO; academics or consultants with recent experience of topics of particular relevance to the Federal Public Service.

Among these topics would be the microprocessor revolution and its implications for the office of the future, both with respect to job design and the problems of the substantial reductions in personnel made possible. Another topic might be work-sharing and the spread of part-time employment.

There would be an advantage in asking Ministers to attend some of these meetings as it will be necessary to keep the political as well as the administrative side updated regarding major changes likely to take place in the world of work in the decade now begining.

The aim would be to develop a shared appreciation of the likely policy consequences at the highest levels of the Federal Government, which has now on more than one occasion in speeches, for example by the Minister of Labour, committed itself to support QWL in the country at large.

The Core Group, composed as it is of management and union representatives from Departments with on-going projects, can function as an invaluable exchange for the comparison of QWL experiences in the Federal Public Service as a whole. On the one hand, it has a dissemination and nuturant role, on the other a training and development role. It is the medium through which impending policy issues may be brought to the attention of the Senior Steering Committee.

With the Senior Steering Committee meeting once or twice a year, the Core Group might meet quarterly, given that the

number of projects is likely to increase. In addition to being concerned with issues arising, exchange of information and preparing briefs for the Senior Steering Committee, these meetings should be actively concerned with promoting training and development.

The Core Group should keep itself updated in the field as a whole, using the QWL units in the Treasury Board and Labour Canada as immediately available resources. Both units have built up libraries of reference material which are under-utilized.

Departments need to be encouraged to develop in-house consultants. The Core Group , using the Treasury Board Unit, should actively concern itself with their development. There should be funds for such people to attend outside courses and workshops.

The Core Group would need a small budget, say $15,000, to hold special events and invite appropriate external resource people to them. There would be great advantage in holding a residential retreat of two or three days every year at which the state of the art in QWL in the Federal Public Service could be surveyed, special topics discussed and future developments adumbrated. A number of large corporations hold such events. Members of the Senior Steering Committee might attend at least one session of this conference.

Core Group events of this kind are postulated as leading to the development of a QWL network in the Federal Public Service which could become highly interactive, with the more experienced aiding the less experienced on informal as well as formal lines and the knowledge of all being increased. Various Core Group events would tend to become peer-group gatherings of this network. Such meetings provide ideal conditions for mutual learning as has been demonstrated in the U.S. where several inter-plant QWL networks exist in the private sector and, until funding was withdrawn by the present Administration, one was successfully launched in the public sector (called Project Network). Recently New York State has decided to proceed along these lines, quite extensively.

The development of inter-departmental activities depends on the development of intra-departmental activities which will entail a substantial investment in training at all levels, as Bill has suggested, if projects are successfully to be sustained and diffused.

These activities will need to be fostered on a collaborative basis by an institution such as the Core Group. The Treasury Board Unit will need to provide assistance at a sufficiently senior level to command attention.

Funds should be made available whether by Departments or Treasury Board , to use external as well as internal third parties. It will be some time before the Federal Public Service builds up enough internal expertise to be self-reliant. In any case it will need to keep a window open on the outside world.

The developments envisaged are system-side throughout the Federal Public Service and are long range. They are aimed at securing substantial results. The cost of not embarking on such a course is likely to be considerable by the end of the decade. While Departments will participate voluntarily, strong and active leadership is required by Treasury Board and Labour Canada in their complementary roles.

la qualité de la vie au travail

LA QUALITÉ DE LA VIE AU TRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE FÉDÉRALE

LA QUALITE DE LA VIE AU TRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE FEDERALE

par

E. Trist, professeur à l'université York

W.A. Westley, professeur à l'université McGill

Présentation faite:

1) au comité mixte de la QVT dans la Fonction publique fédérale

2) au groupe formé de sous-ministres, de sous-ministres adjoints et de directeurs généraux de la Fonction publique fédérale

Juin 1981

Publié en vertu de l'autorisation de l'honorable Charles L. Caccia, ministre du Travail, Gouvernement du Canada.

Pour obtenir d'autres exemplaires de la publication, veuillez communiquer avec le

Centre de distribution du Ministère
Travail Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0J2

(819) 997-1166

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1982

N° de cat. L 82-45/1982

ISBN 0-662-51853-5

Imprimé au Canada

RESUME

Les professeurs Eric Trist de l'université York et William Westley de l'université McGill ont mené, pendant deux mois au printemps 1981, une étude de la QVT dans la Fonction publique fédérale. Cette étude était destinée à déterminer les exigences des programmes existants en matière de QVT et les besoins des ministères envisageant d'adopter de tels programmes. Au mois de juin, ils ont présenté leurs conclusions d'une part au comité mixte de la QVT dans la Fonction publique fédérale et d'autre part à un groupe de sous-ministres, de sous-ministres adjoints et de directeurs généraux. La transcription de leurs exposés figure à la page 17. On trouvera ci-dessous un résumé des points essentiels de leur rapport.

Il existe dans la Fonction publique fédérale, neuf programmes de QVT qui, à l'origine, faisaient partie des premier, deuxième et troisième groupes de projets parrainés par le Conseil du Trésor. Trist et Westley, ayant constaté que ces projets en étaient à des stades d'évolution différents, les ont classés dans les catégories suivantes: annulé (1 projet), remanié (1 projet), abandonnés (2 projets), embryonnaires (3 projets), stable (1 projet) et en expansion (2 projets). En substance, cela signifie que seulement 3 projets, à savoir ceux appartenant aux catégories "stable" et "en expansion" fonctionnaient bien et continuaient de progresser. Les autres avaient été soit partiellement mis en oeuvre, soit abandonnés avant d'être parvenus à maturité.

Trist et Westley ont fait remarquer que si la qualité de la vie au travail dans la Fonction publique fédérale avait fait l'objet d'importants et solides progrès, il existait néanmoins quelques points faibles dans ce domaine. Au nombre des progrès, ils ont relevé l'existence de comités syndicat-patronat, d'un fort appui des syndicats, d'une volonté d'innover, de la reconnaissance de la nécessité de réviser la structure des emplois, d'un esprit d'ouverture à l'égard des changements à apporter aux conditions d'emploi et de l'acceptation de l'évolution du rôle du supérieur hiérarchique. Le principal point faible provenait de l'absence d'une prise de position bien définie de la direction et de son manque de formation qui aboutissaient à l'ignorance, d'une part, des compétences nécessaires pour diriger l'organisation du travail en tenant compte des exigences socio-techniques et, d'autre part, des avantages que représentait une telle méthode. Ainsi, la

direction était incertaine des résultats, n'était pas confiante dans la réussite et était en proie à un grave conflit dû aux divergences d'opinions relatives à la notion de QVT.

Selon Trist et Westley, la Fonction publique fédérale possède certaines caractéristiques propres qui font de l'application des principes de la QVT, une méthode idéale d'organisation et de gestion. Ces caractéristiques proviennent du fait que la Fonction publique fédérale est pour l'essentiel axée sur notre système de valeurs, en ce sens que la plupart des organismes publics reflètent les valeurs et les objectifs fondamentaux de la société. Cette situation permet aux employés d'acquérir de façon naturelle un sens des valeurs dans leur travail. La fonction publique emploie un grand nombre de personnes possédant un niveau élevé de qualifications, tout à fait capables d'être autonomes. La réserve de compétence ainsi constituée ne demande qu'à se libérer. Enfin, la confusion créée par l'expansion de la fonction publique a engendré une perte du sentiment d'adhésion aux objectifs, ce dont les programmes de QVT se préoccupent directement.

Les auteurs ont constaté que, dans la fonction publique, la QVT faisait l'objet de conceptions erronées. Par exemple, les gens estiment que:

a) les programmes de QVT constituent des échecs alors qu'en fait, les auteurs les considèrent comme étant des réussites,

b) les programmes de QVT ont seulement réussi dans le cas des emplois de niveau inférieur alors qu'en fait, certains programmes couronnés de succès concernent des personnes de niveau professionnel,

c) la QVT est administrée par un comité alors qu'en fait, ce dernier est seulement chargé d'une mission temporaire au cours d'une période de transition, à l'issue de laquelle les employés doivent fonctionner de façon plus ou moins autonome,

d) la QVT constitue une forme de contrôle de la direction par les travailleurs alors qu'en fait elle confère aux travailleurs le pouvoir de contrôler leur propre travail,

e) la QVT engendre une perte de productivité alors qu'en fait, la plupart des études démontrent clairement qu'une conception socio-technique de la QVT entraîne un gain de productivité.

Trist et Westley ont évalué les programmes en fonction de leur incidence sur la motivation, l'efficacité et le rendement. En ce qui concerne la motivation, ils ont constaté que l'ensemble des programmes avaient été fructueux, en ce sens qu'un véritable changement avait eu lieu. En effet, ils concluent que, même là où le changement était relativement faible, les gens se sentaient plus impliqués, et là où le changement était important, ceux-ci avaient acquis un sens beaucoup plus grand des responsabilités et se sentaient beaucoup plus motivés. Ils n'ont indiqué aucun programme dans lequel la motivation ne se soit accrue de façon significative. En ce qui concerne l'efficacité, ils se basent sur l'idée que dans la fonction publique, elle est fréquemment liée à l'amélioration du service offert au public, ce qui est plus facilement réalisable lorsque les personnes offrant ce service, à savoir les employés, éprouvent tellement de satisfaction dans leur travail qu'elles sont naturellement disposées à servir le public. Enfin, ils font remarquer qu'en ce qui concerne le rendement ou le coût, la QVT peut provoquer une augmentation des dépenses en raison d'une part, du temps consacré à l'analyse et à la formation et d'autre part, des honoraires des consultants. Cependant, à long terme, elle devrait entraîner une réduction considérable des coûts, due à la baisse des taux d'absentéisme et de roulement et à la diminution du gaspillage. En outre, dans la mesure où les programmes sont mis en oeuvre dans leur totalité et où les employés s'approprient leur travail et en assument l'entière responsabilité, il ne fait aucun doute que ceux-ci trouveront le moyen d'accroître leur rendement.

Enfin, les auteurs proposent des méthodes d'évaluation de la QVT dans la fonction publique, qui, conseillent-ils, devraient porter sur la réputation de cette dernière, l'efficacité du système d'organisation et les relations professionnelles. Ils ont choisi ces trois critères, parce que, selon eux, la réputation d'un ministère s'améliore, premièrement lorsque ce dernier fournit un service satisfaisant et lorsque ses employés remplissent leurs fonctions de bon coeur. Deuxièmement, l'efficacité augmente lorsque les employés se sentent intéressés au service qu'ils rendent et le font bien. Troisièmement, la qualité des relations professionnelles dépend de l'existence d'un climat de collaboration et de confiance parmi les employés, entre les employés et la direction et entre les syndicats et le patronat. Les modes d'organisation fondés sur les exigences socio-techniques réussissent très bien à créer une telle atmosphère.

En conclusion, cette étude au sein de la Fonction publique fédérale a convaincu ses auteurs que la QVT, répondant aux besoins des employés et convenant à un type de travail d'une haute valeur sociale et d'une grande complexité, constituait un instrument très utile pour l'administration de la fonction publique. Elle représente une méthode d'administration extrêmement efficace pour toute société en évolution.

Il ressort de l'étude menée par Trist et Westley que les programmes de QVT actuellement en vigueur dans la Fonction publique fédérale réussissent parfaitement à motiver les employés, mais qu'ils font naître une impression de confusion et d'incompréhension au sein des organismes gouvernementaux. Les auteurs recommandent d'encourager l'application des principes de la QVT dans la fonction publique étant donné que cela devrait aboutir à une amélioration de la réputation et de l'efficacité ainsi qu'à une réduction des coûts. La seule façon de garantir le succès de tels programmes est d'inciter les ministères et les organismes gouvernementaux à adopter un mode d'approche global encourageant l'ensemble des protagonistes, c'est-à-dire les responsables de l'élaboration des politiques, les responsables de l'exécution, les superviseurs et les travailleurs à se livrer, à un degré ou à un autre, à une analyse de leurs propres tâches en fonction des principes de la QVT. En particulier, les auteurs font remarquer qu'il est indispensable d'offrir une formation suffisante aux cadres et de leur laisser la possibilité de procéder à une refonte du système de gestion, en fonction des exigences socio-techniques.

PAGE

9 Incidence de l'évolution de la société et de l'environnement sur trois fonctions clé du système d'organisation: l'employé, le superviseur, le gestionnaire

William A. Westley

13 Ancien et nouveau modèles

Eric Trist

17 Texte de l'exposé sur la QVT dans la Fonction publique fédérale,

Eric Trist et William A. Westley

Incidence de l'évolution de la société et de l'environnement sur trois fonctions clé du système d'organisation: l'employé, le superviseur et le gestionnaire

William A. Westley

M. Westley a analysé les répercussions de l'évolution de la société et de l'environnement sur les systèmes d'organisation. Son point de vue est résumé dans le texte et le tableau ci-dessous.

Notre société connaît à l'heure actuelle deux grands changements qui exigent une refonte extrêmement urgente des systèmes d'organisation en fonction des principes socio-techniques. Le premier de ces changements concerne l'environnement et le second, notre système de valeurs.

Le tableau 1, ci-joint, étudie les relations existant entre trois fonctions clé du système d'organisation au cours de trois périodes de référence. Tout d'abord, dans la période 1, 1945, on note qu'il existe une interaction et des relations étroites entre le directeur, le superviseur et l'employé. Dans ce système, l'employé respecte l'autorité du superviseur et celui-ci, celle du directeur, l'employé se conformant aux principes traditionnels d'éthique professionnelle et d'acceptation du système. Le maintien en place d'un tel système est assuré d'une part, par l'existence de relations de personnes à personnes et d'autre part, par l'exercice d'une coercition.

Au fur et à mesure que l'on s'approche de la période 2, 1970, un certain nombre de transformations sociales apparaissent; ces transformations influent sur chacune de ces fonctions. La tâche du directeur change car il doit s'adapter à une plus grande complexité de l'environnement, à laquelle se heurte son système d'organisation. Cette complexité provient d'une rapide évolution technologique, économique et sociale, qui impose des exigences accrues et incertaines à l'organisme. Cela signifie que le directeur doit passer plus de temps à rédiger et à lire des rapports et à assister à des réunions, de façon à protéger l'organisme dont il a la responsabilité et à l'adapter à cette évolution complexe. Par conséquent, le directeur doit abandonner le contrôle direct, diminuer

ses prises de contact avec le superviseur et l'employé et consacrer son temps à ces autres tâches. Parallèlement, de 1945 à 1970, l'employé est devenu beaucoup plus indépendant du système d'organisation grâce à l'assurance-maladie, à la protection sociale que lui accorde la loi, notamment sous la forme de l'assurance-chômage, et grâce à la syndicalisation. Cela signifie qu'il n'est plus à la merci du superviseur et du directeur et qu'il a acquis une plus grande sécurité économique et professionnelle. Entre temps, le superviseur qui traditionnellement assumait un rôle d'intermédiaire, a perdu, en raison de l'éloignement du directeur et de l'indépendance de l'employé, une grande partie de son pouvoir et se trouve aux prises avec des tensions accrues dans l'exercice de ses fonctions.

La seconde période se caractérise par la prédominance de l'idée de pouvoir et de discipline. La direction est constamment à la recherche de moyens de contrôler et d'appliquer la réglementation, mais opte généralement pour la communication de personne à personne.

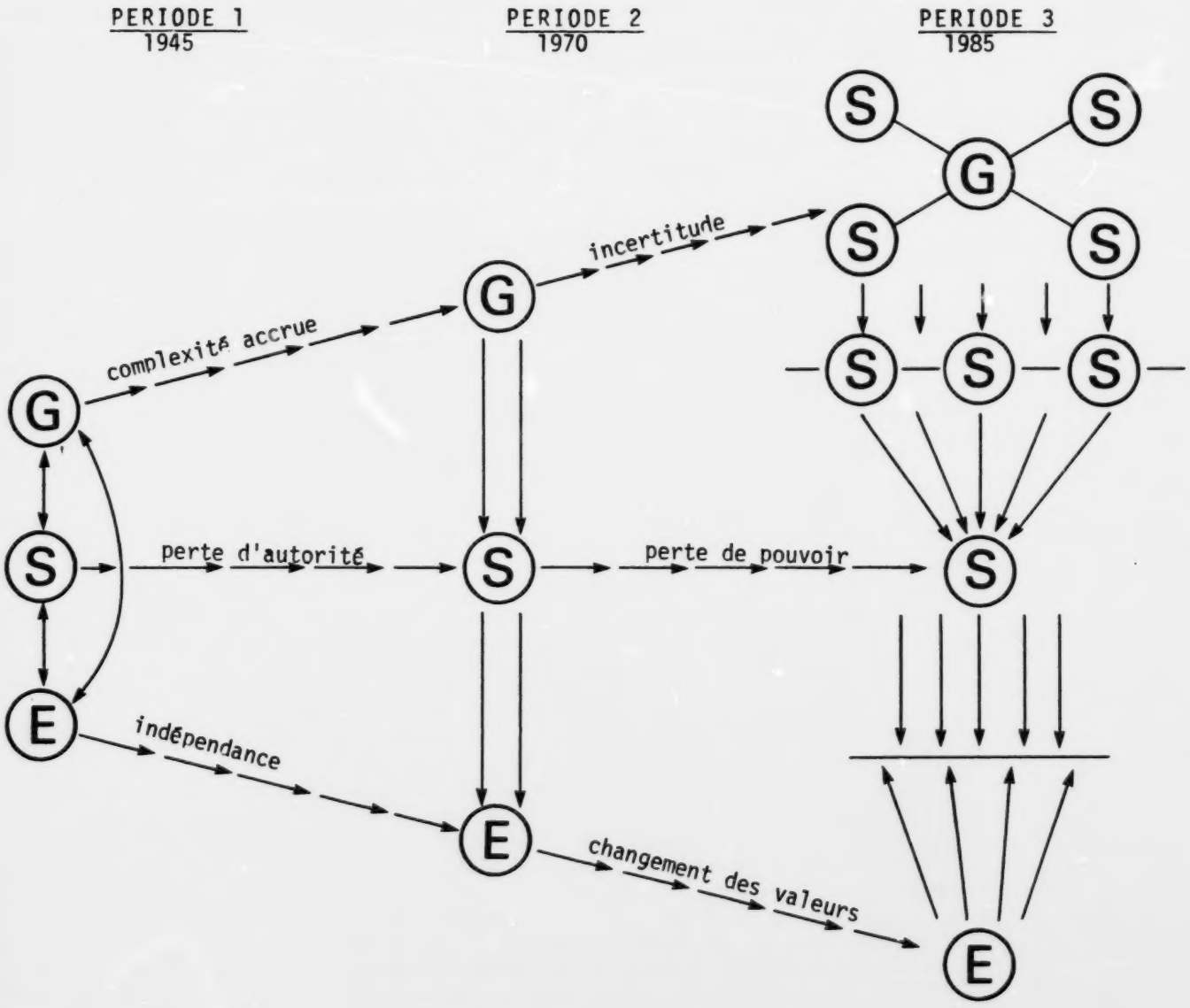
Entre la période 2, 1970, et la période 3, 1985, le rythme de l'évolution s'accélère. Pour le directeur, la mutation est d'une telle ampleur et l'agitation est tellement profonde que l'environnement est devenu imprévisible. Face à cet environnement qui échappe à son emprise, il s'entoure de plusieurs conseillers, spécialistes des facteurs clé de l'évolution, à savoir la nouvelle technologie, les systèmes d'information, les relations professionnelles, les relations interprovinciales. Il charge ces personnes d'élaborer des principes d'action et des règlements au moyen desquels il peut faire fonctionner son système d'organisation. Pendant la même période, l'employé a lui aussi fait l'expérience d'un important changement. Ses ainés, qui étaient fidèles à l'éthique professionnelle ont été rapidement remplacés par des travailleurs plus jeunes qui n'ont jamais connu la dépression économique et pour qui la sécurité du revenu et de l'emploi vont de soi. Aux anciennes valeurs, ils ont substitué les nouvelles exigences de croissance, d'autonomie, de formation, de mobilité, d'intérêt, etc.

Ce nouvel employé qui jouit également de l'indépendance que lui confèrent la législation et la syndicalisation, est maintenant en mesure de résister à l'autorité du système, et c'est ce qu'il fera, à moins d'être personnellement convaincu de la valeur de ce dernier. Au cours de cette même période, le superviseur continue de perdre son pouvoir et il éprouve maintenant de graves difficultés à diriger et à discipliner les employés, en particulier face

aux exigences de surveillance que lui imposent de plus en plus le directeur et l'ensemble des conseillers. Dans cette troisième période, le contrôle s'exerce à coup de règlements, ce qui ne va pas sans entraîner de sérieuses conséquences. En effet, tout renforcement de la réglementation s'accompagne d'un renforcement de la résistance. Lorsque les règlements sont trop nombreux, ils sont ignorés et la direction perd son emprise. Pour qu'elle la retrouve, il faudra trouver le moyen d'amener les employés à se diriger eux-mêmes.

Tableau 1

L'INFLUENCE DU CHANGEMENT DES VALEURS ET DE L'INCERTITUDE GRANDISSANTE LIÉE À L'ENVIRONNEMENT SUR LA MOTIVATION AU TRAVAIL



NOUVELLE ET ANCIENNE FORMES D'ORGANISATION DU TRAVAIL

Eric Trist

L'exposé du professeur Trist sur l'évolution des systèmes d'organisation dans notre société est résumé dans le texte et le tableau ci-dessous.

TABLEAU 2

Ancien modèle	Nouveau modèle
1. Impératifs d'ordre technologique	1. Optimisation conjointe
2. L'homme, prolongement de la machine	2. L'homme, complément de la machine
3. L'homme, un objet remplaçable	3. L'homme, une ressource à développer
4. Division maximum des tâches compétences uniques et réduites	4. Groupement optimum des tâches, compétences multiples et étendues
5. Contrôle extérieur (superviseurs, personnel spécialisé, règles)	5. Contrôles internes (système secondaire de réglementation autonome)
6. Organigramme en hauteur, système autocratique	6. Organigramme linéaire, système de participation
7. Concurrence, rivalité	7. Collaboration, entraide
8. Objectifs du système d'organisation seulement	8. Objectifs des membres et du système d'organisation
9. Aliénation	9. Engagement personnel
10. Faibles risques	10. Initiatives

La transformation profonde de notre société se traduit par un déplacement des structures types, au terme duquel un nouveau modèle d'organisation remplacera l'ancien pouvoir du technocrate. La raison de ce déplacement est que le nouveau modèle présente les caractéristiques de souplesse et d'élasticité nécessaires pour faire face aux turbulences de l'environnement alors que l'ancien système était figé. La nouvelle solution exigera moins de ressources et sera à la fois rentable et efficace (Trist, 1979 b). Le tableau 2 présente les caractéristiques du nouveau modèle d'organisation qui sont essentielles pour assurer un niveau élevé de QVT à tous les membres d'une entreprise. Ces caractéristiques contrastent très vivement avec celles de l'ancienne structure énumérées dans la colonne de gauche, structure qui, antérieurement, a joué un rôle déterminant dans le maintien de la plupart des travailleurs à un faible niveau de QVT.

Nos systèmes traditionnels d'organisation sont soumis aux impératifs d'ordre technologique qui considèrent l'homme comme étant simplement le prolongement de la machine et par conséquent un objet remplaçable. En revanche, le modèle en gestation se fonde sur le principe d'une optimisation conjointe qui considère l'homme comme le complément de la machine et le juge en fonction de ses compétences uniques. Celui-ci constitue une ressource à développer pour son propre avantage plutôt qu'un élément sans importance à mettre de côté. Comme l'a fait pertinemment remarquer mon ancien collègue de l'Institut Tavistock, Phil Herbst (1975), "l'homme est le produit du travail", au même titre que les biens ou les services. Une société revêt la valeur des êtres qu'elle produit.

Les systèmes traditionnels d'organisation se caractérisent également par une division maximum du travail qui donne lieu à des descriptions de tâches extrêmement circonscrites et exigeant des compétences uniques; en effet, plus celles-ci sont limitées, meilleures elles sont. Les travailleurs qui remplissent de telles fonctions ne sont souvent pas équipés pour faire face à l'incertitude ou à l'instabilité qui caractérise leur environnement immédiat. Ils ont donc besoin d'un contrôle strict de l'extérieur. A chaque échelon s'organise ainsi un système de supervision qui s'appuie sur une pléthore de spécialistes et de règles. De cela, il résulte un important système d'organisation pyramidal régi à tous les échelons d'une façon autocratique, bien qu'adouci par un paternalisme bienveillant. Par opposition, le nouveau modèle se fonde sur un groupement

optimum des tâches qui encourage l'acquisition de compétences multiples et étendues. Les travailleurs qui participent à un tel système, basé sur la responsabilité (plutôt que sur les tâches), deviennent capables d'un degré beaucoup plus élevé de contrôle personnel. Bénéficiant de la souplesse des ressources collectives, ils peuvent faire face à une plus grande variation de l'environnement. Cela se traduit par un système d'organisation linéaire caractérisé par un niveau égal de communication latérale et de communication verticale. Apparaît alors un mode de direction fondé sur la participation, dont tous les niveaux s'articulent les uns sur les autres (c.f. Parsons, 1960) plutôt que d'être organisés en une simple hiérarchie.

Dans le système traditionnel d'organisation chaque personne doit avant tout entrer en concurrence avec tout le monde et se protéger contre tous, que ce soit en tant qu'individu ou en tant que membre d'un groupe; l'entretien s'oppose à la production, les services fonctionnels aux services hiérarchiques. Les récompenses telles que les promotions et les privilèges vont à ceux qui, pour reprendre la métaphore de Michael Maccoby (1976), sont "bons joueurs" c'est-à-dire ceux qui excellent à jouer le jeu politique du système. Bien qu'officiellement exigée lorsque les tâches sont interdépendantes, la collaboration occupe le second rang dans l'échelle des valeurs. Le nouveau modèle, au contraire, accorde la priorité à l'harmonisation de multiples domaines interdépendants existant dans un système d'organisation complexe. Il valorise la collaboration entre les groupes et l'entraide au sein de ces groupes. Il encourage la création d'un ordre négocié dans lequel des échanges multiples et mutuellement consentis ont continuellement lieu.

Les systèmes traditionnels d'organisation ne servent que leurs propres fins. Ils sont égoïstes, et, à vrai dire, ils ne pourraient être autrement. Le nouveau modèle leur impose le devoir supplémentaire d'allier leurs visées avec celles de la société en général et également avec celles de leurs membres. Ce faisant, les systèmes d'organisation s'ouvrent sur l'extérieur et s'humanisent tout à la fois (Ackoff, 1974); ils prennent ainsi tout leur sens, plutôt que d'être des forces impersonnelles et sans âme qui ajoutent à l'instabilité de l'environnement.

L'ensemble de ces changements de l'ancien au nouveau modèle donne naissance à une situation favorable au renforcement du sens des responsabilités et à la disparition progressive de l'aliénation. Le remplacement d'un climat

décourageant le goût du risque par une atmosphère favorisant l'esprit d'initiative est tout aussi important, car cela implique l'existence d'un haut degré de confiance et d'ouverture dans les relations. Toutes ces qualités sont indispensables pour transformer les bureaucraties traditionnelles en des systèmes d'apprentissage souples et continus.

Une telle transformation est la condition sine qua non de la survie dans un environnement en pleine évolution. Elle n'exige rien de moins que l'élaboration d'une nouvelle philosophie de l'organisation.

C'est à dessein que j'emploie le terme philosophie pour bien montrer qu'il s'agit de quelque chose de beaucoup plus profond que de simples méthodes ou de simples techniques. Ces dernières ont bien évidemment leur place, mais la philosophie renferme une idée de valeurs et de thèses fondamentales. Celles du nouveau modèle sont radicalement opposées à celles de l'ancien modèle. Ce dernier est fondé sur les principes de la technocratie et de la bureaucratie, alors que le nouveau se fonde sur des principes socio-écologiques et sur la participation. Chaque sous-système offrant de larges possibilités de réponses, il est plus en mesure de faire face à l'incertitude et de maîtriser la turbulence. Il s'agit là de l'une des plus précieuses facultés des systèmes auto-régulateur tant en ce qui concerne les groupes de travail autonomes, qu'en ce qui concerne les niveaux d'organisation ouverts et articulés les uns sur les autres. L'ancien système s'oriente sur les exigences et les caractéristiques des sociétés industrielles telles qu'elles ont été formées dans le passé. Le nouveau s'oriente sur les exigences et les caractéristiques de l'ordre post-industriel naissant. A l'heure actuelle, nous nous trouvons dans une période de transition. Une période de transition n'est jamais confortable en raison des contradictions et des mirages qui la remplissent. Dans ces conditions, est-il surprenant que nous ayons perdu l'état de stabilité?

Les projets novateurs mis en oeuvre dans de nouvelles entreprises bénéficient de conditions privilégiées pour démontrer la réalité des voies qui s'ouvrent sur l'avenir et qui, sans cela, resteraient à l'état d'hypothèses non vérifiées. Ils représentent le plus haut degré de réalisation du nouveau modèle qui ait été atteint jusqu'ici.

Exposé sur la QVT dans la Fonction publique fédérale

(E. Trist et W.A. Westley)

E. Trist:

J'aimerais présenter les points que Bill et moi-même nous nous proposons d'aborder ce matin. Nous avons une très vaste matière à couvrir. Pour commencer, j'expliquerai comment l'idée d'une étude portant sur les projets de QVT dans la Fonction publique fédérale a vu le jour. Beaucoup d'événements se sont produits dans le domaine de la QVT, tant au Canada que dans le reste du monde, depuis que des programmes ont été mis sur pied ici même, à Ottawa, il y a cinq ans.

Tout d'abord, il me semble que nous devrions considérer les besoins qui se font maintenant sentir au Canada comme distincts de ceux de ces dernières années concernant la préparation, la formation et la familiarisation avec le sujet des personnes chargées de mettre en oeuvre les projets de QVT. Il y a quatre ou cinq ans, lorsque je suis arrivé à Travail Canada en tant que conseiller, nous avons commencé par organiser des séances de sensibilisation: nous essayions seulement d'amener les gens à comprendre la signification de cette nouvelle notion et nous cherchions à savoir si elle leur semblait pertinente. A cette époque, Carl Johnson et moi-même avons parcouru tout le pays en organisant de telles séances afin de familiariser le plus de gens possible avec cette idée. Comme vous le savez, Travail Canada a réalisé une série de films en collaboration avec Radio-Canada et le Dalhousie Advanced Management Centre. Ces organismes étaient les premiers à présenter sur bande vidéo ou à la télévision, à un vaste auditoire, des scènes de travail ayant trait à la QVT, prises dans des entreprises canadiennes. Cela se poursuit toujours.

Ensuite, des cours de formation étaient nécessaires; nous avons donc organisé une semaine de cours d'information générale et une autre semaine de formation à l'intention des personnes désireuses d'en connaître davantage sur la question.

Grâce au soutien de Travail Canada, deux ateliers d'une durée d'une semaine chacun ont été organisés à l'échelle nationale, en vue de former des personnes susceptibles de faciliter la mise en oeuvre de la QVT. De 40 à 50 personnes ont participé à chacun de ces ateliers qui constituaient les premiers éléments d'un véritable réseau de QVT, développé depuis dans l'ensemble du pays. Des membres de ce réseau ont ajouté leurs propres cours d'introduction à ceux du Quality of Working Life Center (Centre pour la qualité de la vie au travail) de l'université californienne de Los Angeles (UCLA).

Suite à ces événements, un nombre considérable de projets de QVT ont été mis en oeuvre au Canada. Nous en sommes ainsi arrivés à une troisième phase dans laquelle les personnes participant à ces projets ou désireuses d'y participer éprouvaient le besoin d'examiner les difficultés et les possibilités apparaissant tant à l'occasion du lancement des activités que dans leur fonctionnement régulier. Ils avaient besoin de procéder à des échanges de vue non seulement entre eux mais également avec des personnes ayant plus d'expérience. Il m'a alors semblé qu'il serait intéressant d'aborder ce problème à l'échelle des secteurs, étant donné que les personnes travaillant dans un même secteur pourraient bien se heurter aux mêmes difficultés et aimeraient établir des comparaisons. Compte tenu de son mandat, Travail Canada était tout désigné pour organiser de telles conférences de secteur à l'échelle nationale ou régionale, dans les domaines de l'informatique, des transports, des produits forestiers, etc. Les responsables de Travail Canada ont répondu que de telles activités s'inscrivaient dans la ligne du nouvel ordre de priorité qu'ils accordaient à la formation au cours de la troisième phase.

J'ai alors pensé qu'avant de lancer ce processus et d'étudier les modalités de son application, il y aurait tout à gagner à réaliser les premiers travaux de reconnaissance auprès de la Fonction publique fédérale, considérée comme étant un secteur à part entière. Dans divers ministères, un certain nombre de projets sont maintenant en route et à différents stades d'évolution; étant donné que vous vous trouvez tous, ici, à Ottawa, associés à des problèmes communs, j'ai recommandé que ces travaux de reconnaissance aient lieu de façon indépendante et servent à ouvrir la voie sur l'avenir.

La mise au point d'un programme sectoriel ne pouvant être le travail d'un seul homme, j'ai cherché à m'assurer la collaboration d'un collègue expérimenté. Bill Westley venait d'acquérir une expérience particulièrement intéressante en introduisant dans un ou deux très importants systèmes d'organisation, des programmes de formation applicables à tous les niveaux en matière de QVT. Quelle ne fut pas ma satisfaction, lorsqu'il accepta de se joindre à moi et de faire de ces travaux d'exploration une entreprise commune entre le service qu'il dirigeait à McGill et le programme dont j'étais responsable à l'université York. J'étais heureux de travailler avec Bill non seulement en raison de l'expérience qu'il avait récemment acquise, mais également parce qu'il aborderait, me semblait-il, la question de la QVT dans la Fonction publique fédérale avec un esprit nouveau, alors que moi-même je m'en occupais depuis déjà longtemps.

Nous avons ensuite discuté avec Jim Gibson du Conseil du Trésor; ce dernier a examiné le projet avec ses collaborateurs qui, dans l'ensemble, ont approuvé le principe d'une étude patronnée par Travail Canada. Jim nous a volontiers ouvert les portes d'un grand nombre de ministères et d'organismes gouvernementaux et a obtenu l'approbation du groupe central inter-ministériel formé des représentants de la gestion et des syndicats des projets de QVT existants. Nous avons pu ainsi nous rendre dans dix-sept endroits à Ottawa, quatorze ministères et trois syndicats, où nous avons interviewé environ soixante-quinze personnes. Dans la plupart de ces ministères, nous avons parlé avec un grand nombre de groupes allant des organes directeurs à la main-d'oeuvre et aux syndicats, en passant par les niveaux intermédiaires.

Nous avons dû agir assez rapidement car nous espérions pouvoir passer à l'action avant la saison estivale. Mes responsabilités d'enseignant m'ont alors empêché de me libérer aussi souvent qu'il aurait été souhaitable. Mais heureusement, Bill n'enseignant pas pendant ce trimestre, a été en mesure de réaliser de façon intensive la plus grande partie des interviews, ce qui ne pouvait mieux tomber étant donné qu'il était nouveau. Nous sommes un peu en retard dans notre programme, mais cela n'est pas irrémédiable.

Permettez-moi maintenant de dire quelques mots de ce qui s'est passé dans le domaine de la QVT depuis 1976, date à laquelle ont eu lieu les trois premières expériences appuyées par le Conseil du Trésor. Si j'examine l'évolution

de la QVT au Canada et dans d'autres pays, je m'aperçois que nous avons maintenant dépassé le stade des projets pilotes, souvent appelés "expériences", expression maladroite qui donnait aux gens l'impression d'être considérés comme des cobayes. Si, dans un sens, il s'agissait bien d'essais et de travaux d'exploration, ceux-ci n'en étaient pas moins extrêmement concrets dès le début. Nous sommes sortis de cette phase où l'expérimentation dans des services de moindre importance était destinée à déterminer si nous allions ou non réussir et si le contenu de notre projet était adéquat. Ayant dépassé ces incertitudes et ces ambiguités, nous sommes arrivés à une phase de transformation globale du système d'organisation dans des secteurs d'assez grande envergure. Nous nous sommes rapidement aperçus que les activités menées dans un milieu circonscrit au sein d'un ministère ou d'un organisme gouvernemental ne donnaient rien de bon et étaient graduellement abandonnées. Nous devions donc envisager un système beaucoup plus vaste et ne pas considérer la QVT comme étant au service des personnes situées au bas de l'échelle, mais comme un principe qui concernait tout le monde, quel que soit leur niveau ou leurs fonctions dans les systèmes d'organisation.

La QVT implique une transformation des systèmes d'organisation en un nouveau modèle qui semble faire son apparition dans tous les pays occidentaux, répondant ainsi à la complexité grandissante et à l'évolution rapide de l'environnement. Cela m'est apparu encore plus clairement au cours des deux ou trois dernières semaines. J'ai en effet assisté à New York, à deux réunions au cours desquelles nous avons examiné le lien existant entre l'innovation et la productivité d'une part, et la qualité de la vie au travail d'autre part. Je n'avais plus, comme dans le passé, travaillé sans interruption aux Etats-Unis depuis trois ou quatre ans puisque je me trouvais la plupart du temps au Canada et j'ai été extrêmement surpris par le changement qui s'y est opéré. A ces réunions participaient plusieurs entreprises dont General Motors, US Steel, AT & T et d'autres du même type, un ou deux représentants de petits Etats, de l'administration locale et du gouvernement fédéral. Les syndicats de ces industries étaient également représentés. On comptait notamment des délégués du syndicat de l'automobile (UAW), des travailleurs du secteur de la communication (Communication Workers of America) et des métallurgistes (Steel Workers). Il m'a semblé qu'un certain nombre de dirigeants de l'industrie acceptaient maintenant l'idée qu'un changement s'était produit, sans toutefois qu'aucun

de nous ne puisse le définir clairement. Nous devons continuer dans cette voie en adaptant notre stratégie et dans un esprit conforme aux principes de l'industrie.

Si, au Canada, nous avons mis du temps à démarrer, nous avons néanmoins progressé rapidement. D'ailleurs, certains de vous le savent certainement, la seconde conférence internationale sur la QVT aura lieu à Toronto. Le Canada en sera l'hôte et je pense que les événements qui se sont produits au cours des trois dernières années lui ont mérité cet honneur. Cette conférence internationale est d'un type très différent de la première conférence tenue à l'Université Columbia en 1972, dont les participants étaient, à l'exception d'une ou deux personnes, des universitaires. Nous étions à peu près deux cent et nous nous intéressions à des problèmes de théorie et de méthode. C'est à cette conférence que l'expression "qualité de la vie au travail" a été pour la première fois adoptée. Il nous fallait trouver une expression qui ne soit pas aussi étroite que "enrichissement des tâches" ni aussi large et peu conforme à la réalité de l'Amérique du Nord que "démocratie industrielle" au sens où on l'entend en Europe. Il était nécessaire de créer quelque chose de nouveau, d'autant plus que, à cette époque, l'idée de lier la qualité de l'expérience vécue au travail à la qualité de la vie en général, commençait à se faire jour dans la communauté internationale. On s'inquiétait alors du fait que, malgré l'ampleur des progrès économiques réalisés, on ne semblait pas réussir aussi bien sur le plan de la qualité de la vie personnelle. On était d'avis que la qualité de la vie sur le lieu de travail, où l'on passe un tiers de son temps, revêtait une importance fondamentale. A cette époque, on s'est, pour la première fois, largement rendu compte qu'un nombre important de personnes travaillant dans les entreprises du monde occidental étaient loin de vivre une expérience de qualité et cette prise de conscience s'est depuis généralisée. Le faible niveau de la qualité de la vie au travail avait des effets négatifs sur la productivité et les relations professionnelles. La conférence que nous envisageons d'organiser au Canada à la fin du moins d'août ne s'adresse pas principalement aux universitaires. Elle permettra de démontrer au monde que dans ce domaine, le rôle dirigeant n'appartient plus à des gens comme Bill et moi-même mais à ceux que nous appelons "les praticiens" c'est-à-dire entre autres, à des gens comme vous. Je veux dire par là que le rôle dirigeant doit être maintenant, dans tout l'Occident, assumé par la direction, le mouvement syndical et les représentants de divers organismes gouvernementaux.

J'espère que le message de cette conférence sera entendu et je suis très fier qu'il parte du Canada. Etant donné qu'il a réalisé la plus grande partie du travail, je vais maintenant demander à Bill de passer à l'exposé proprement dit.

W.A. Westley:

J'ai beaucoup appris sur la fonction publique, sur la façon dont les gens y travaillent, leurs qualités, leur pouvoir d'imagination. Je n'avais jamais eu l'occasion de faire cette expérience auparavant et permettez-moi de vous exprimer à tous ma reconnaissance. Cette expérience a été très satisfaisante et elle n'aurait pas été possible sans l'aide sincère que vous m'avez tous apportée. J'aimerais aborder un autre point avant d'entrer dans le détail, ou plutôt revenir sur un point déjà mentionné par Eric. Nous assistons à l'heure actuelle à un mouvement de très grande ampleur, en particulier dans le secteur privé, en faveur des programmes de qualité de la vie au travail. Il ne s'agit pas simplement de la volonté de "bien faire", mais d'un profond besoin de recouvrer le pouvoir et la motivation que les systèmes d'organisation ont perdus et qu'ils estiment pouvoir récupérer grâce aux programmes de qualité de la vie au travail. Dans le secteur industriel, l'application de ces derniers est considérée comme une méthode de gestion des systèmes d'organisation et pas seulement comme un geste de bonne volonté à l'égard des travailleurs. Il me paraît intéressant de mentionner que l'entreprise Proctor and Gamble construit toutes ses nouvelles usines de pâtes et papiers en fonction des principes socio-techniques de la qualité de la vie au travail et qu'elle estime jouir ainsi d'un important avantage par rapport à ses concurrents. Cela montre bien que si l'on intéresse les gens et que l'on fait appel à leurs ressources personnelles, en plus d'adopter un nouveau modèle de direction, des événements importants se produisent au niveau de la direction et du fonctionnement du lieu de travail.

LES PROJETS DE QVT DANS LA FONCTION PUBLIQUE FEDERALE

Dans le cadre de notre étude de la QVT dans la Fonction publique fédérale, nous avons interviewé au moins 75 personnes appartenant à 17 types différents d'organisations (ministères, organismes gouvernementaux, syndicats). Nous nous sommes adressés à des personnes aussi haut placées que le sous-ministre ainsi qu'aux groupes d'employés participant aux programmes de QVT. Nous avons toujours été bien reçus; on nous a consacré un temps amplement suffisant et nous avons eu des échanges de vue francs et ouverts. En général, les personnes avec qui nous avons parlé désiraient vivement obtenir de plus amples renseignements sur la QVT et certaines attendaient désespérément de l'aide pour maintenir leurs projets en vie.

Il existe, dans la Fonction publique fédérale, neuf projets variant selon leur appartenance au premier, au second ou au troisième groupe de projets et selon le degré de changement qu'ils ont apporté.

Nous avons classifié ces projets en six catégories:

1) Annulé: un projet

Il s'agit d'un projet qui avait été lancé et avait commencé à progresser lorsque la direction a décidé de l'annuler.

2) Remanié: un projet

Il s'agit d'un projet qui a démarré selon un certain modèle, puis comme il semblait échouer, la direction en a modifié la conception et depuis, il a progressé sous cette nouvelle forme.

3) Interrompus: deux projets

Ces projets avaient pris un départ en force avec l'aide des comités mixtes, des équipes responsables de la conception et des consultants. Ils ont progressé jusqu'à un certain point puis en sont restés là. Par exemple, l'un de ces projets a fonctionné jusqu'à la création de comités de projet et l'établissement d'un certain degré de consultation avec les employés. A partir de là, il semble que les réserves d'énergie aient été épuisées et plus rien ne s'est passé.

4) En gestation: trois projets

Ce terme ne signifie pas que certaines personnes envisageaient de mettre en oeuvre des projets, car dans certains cas, les projets étaient déjà bien avancés. Il se rapporte au contraire à des programmes proches de ceux de la QVT, qui ne sont pas reconnus comme tels, ou à des programmes qui, bien qu'intitulés programmes QVT, en sont seulement arrivés à l'étape de la collaboration entre la direction et les syndicats. Ainsi, dans l'un de ces cas, un groupe de huit personnes était placé sous la responsabilité d'un superviseur qui appliquait certains principes de la QVT et encourageait le travail d'équipe, mais la direction ne considérait pas cela comme étant un programme de QVT. Elle estimait en effet, que ce mode d'organisation s'inscrivait dans le cadre d'un programme destiné à augmenter la productivité et le rendement. Dans le cas d'un autre projet, les responsables du système d'organisation étaient convaincus d'avoir lancé un important projet de qualité de la vie au travail. Cependant, bien qu'ils aient réalisé un bon début en créant un nombre impressionnant de comités mixtes patronat-syndicat et un comité de QVT, ils n'avaient pas encore envisagé de procéder à la restructuration du système. C'est là ce que j'entends par projets en gestation.

5) Stable: un projet

Un projet stable est un projet arrivé à maturité, qui est passé par toutes les étapes d'analyse et de mise en oeuvre et semble s'être intégré de façon permanente à la structure.

6) En expansion: deux projets

Un projet en expansion est un projet qui bénéficie d'un soutien actif de la direction, en faveur du développement de la qualité de la vie au travail au sein du ministère ou de l'organisme gouvernemental concerné. Il convient de remarquer qu'il existe seulement deux projets de ce type et que le projet remanié est l'un d'eux.

Ce qui précède constitue un aperçu général de ce que nous avons découvert. On pourrait compter dix projets étant donné que l'un d'eux appartient à deux catégories. Dans chacun de ces cas, j'ai parlé avec les personnes impliquées: employés, superviseurs, et directeurs. Chaque fois que cela a été possible, j'ai rencontré les dirigeants syndicaux. Nous avons parlé du projet auquel

ils étaient associés et tenté de cerner leur opinion à ce sujet. La majeure partie de mon exposé d'aujourd'hui est basé sur ces entrevues.

POINTS FORTS ET POINTS FAIBLES

Tout d'abord, les points forts. La QVT dans la fonction publique présente six caractéristiques importantes.

1. Vous avez toujours travaillé avec des comités mixtes syndicat-patronat et ceux-ci jouent un rôle très important dans l'établissement du climat de confiance et de collaboration nécessaire à la réussite.

2. Les projets ont bénéficié d'un appui syndical exceptionnel. En effet, l'Alliance de la Fonction publique du Canada est le seul syndicat du pays qui se soit officiellement déclaré en faveur des programmes de qualité de la vie au travail. Cela représente un avantage énorme.

3. Plusieurs responsables de projets ont accepté d'innover, ce qui est un atout plus important qu'on ne pourrait le penser. Alors qu'ils étaient habitués à des réglementations et des contrats extrêmement précis, les syndicats et le patronat se sont dit: "très bien, nous allons laisser ces personnes agir librement pendant un certain temps, leur laisser la possibilité de réaliser quelque chose de très différent, puis nous examinerons ce que cela aura donné." Cette attitude a produit des résultats très intéressants.

4. La nécessité de procéder à une restructuration des emplois a été reconnue. Je veux dire par là que dans certains endroits, les programmes de QVT sont uniquement considérés en fonction des conditions de travail et ne renferment pas l'idée d'une nouvelle structure des emplois, ce qui est pourtant indispensable pour garantir un changement véritable et durable. L'emploi doit être à nouveau organisé de façon à augmenter le degré de responsabilité ou d'autonomie, la diversification, l'ambition, la mobilité et la formation par l'expérience. Ces caractéristiques acceptées par la fonction publique constituent les critères applicables à la nouvelle définition de l'emploi.

5. Des changements tels que l'introduction de l'horaire souple sont également apparus dans les conditions d'emploi.

Je ne sais pas s'ils appartiennent directement aux principes de qualité de la vie au travail au sens strict, mais il ne fait aucun doute qu'ils y sont liés. Etant donné que la fonction publique emploie un grand nombre de parents uniques, pour ces derniers, l'horaire souple et certaines autres modifications des conditions d'emploi constituent des facteurs de vie extrêmement importants. Leur introduction représente un avantage réel.

6. On a assisté à une transformation relativement progressive du rôle du superviseur. L'idée que les employés pouvaient eux-mêmes remplir les anciennes fonctions du superviseur a été largement acceptée.

Dans des systèmes d'organisation aussi complexes que ceux des ministères et des organismes gouvernementaux ayant à leur actif une foule de réglementations imbriquées les unes dans les autres, il s'agit là de solides acquis.

Venons-en maintenant aux points faibles.

Le défaut le plus important du programme fédéral, et également celui que l'on rencontre le plus souvent, provient du manque d'engagement et de formation de la direction. Dans aucun des ministères que nous avons visités, nous n'avons trouvé l'existence d'un engagement clair de la part de la direction ni d'un niveau raisonnable de formation de cette dernière. Cela a eu d'importantes conséquences:

1. Sans une formation lui permettant d'acquérir une connaissance approfondie de la QVT, la direction ne peut soutenir, orienter et diriger un tel programme. Cet apport de la direction est pourtant absolument nécessaire à la réussite d'un projet.

2. Dans l'ensemble, la gestion considère les systèmes de QVT comme une menace et ne voit pas l'avantage qu'ils représentent pour les cadres. Elle pense qu'en plus de lui coûter cher, ces projets entraîneront une perte de pouvoir car une foule de gens échapperont à son emprise et qu'elle en sera blâmée. Tout ce que la direction comprend c'est que les choses se font maintenant d'une façon à laquelle elle n'est pas habituée. Etant donné que personne ne lui a jamais appris à diriger des employés dans le cadre d'un système de QVT, ni comment obtenir des résultats, elle ne comprend pas que les programmes de qualité de la vie au travail augmentent le pouvoir

en augmentant les résultats; en d'autres termes qu'ils produisent des effets positifs. Dans ces conditions, il est normal que la direction s'effraie et qu'elle redoute ces programmes.

3. Ce manque d'engagement et de formation fait naître, dans la hiérarchie d'un système d'organisation, des opinions contradictoires sur la notion de la QVT. Nous nous sommes aperçus que les gens se faisaient des idées très différentes sur la QVT, sur la signification de l'engagement, sur les résultats escomptés, etc. Au cours de nos entrevues, un grand nombre de directeurs se sont évidemment montrés hostiles à la QVT. Ils avaient par exemple l'impression qu'il s'agissait "simplement d'un mode de gestion par comités". Toutefois, après avoir compris qu'il s'agissait d'un véritable instrument de gestion conforme à leurs besoins et à leurs aspirations, ils manifestaient un intérêt beaucoup plus grand.

FORMATION

Jusqu'à maintenant, il n'y a vraiment eu que deux types de sessions de formation, à savoir d'une part, des séances de sensibilisation destinées à expliquer la signification de la notion de QVT et d'autre part, des ateliers d'introduction expliquant les principes de base. Au cours de ces sessions, on enseigne à un directeur ce qu'est la QVT, mais on ne lui apprend pas à l'appliquer à un système donné. Et pourtant, la connaissance existe.

Dans le secteur industriel, les directeurs apprennent à tenir compte des exigences socio-techniques. Il s'agit en fait d'une formation qui relève de la QVT puisqu'elle leur permet de comprendre le système complexe et confus dans lequel ils sont impliqués, afin de leur apprendre à répartir les responsabilités et les fonctions. Ils apprennent les façons d'utiliser les systèmes d'information et quel degré d'autonomie ils peuvent accorder aux employés. Il s'agit d'une véritable formation de gestionnaire et non seulement d'une méthode de mise en oeuvre de la QVT; il s'agit bien d'un nouveau modèle.

LES CARACTERISTIQUES DU TRAVAIL DANS I A FONCTION PUBLIQUE FEDERALE

Pour moi, cette exploration de la fonction publique a été une grande aventure, un peu comme un voyage dans un nouveau pays, au-delà d'une frontière. La Fonction publique fédérale, sans que l'on sache trop pourquoi, constitue un monde à part. Une personne venant de l'extérieur n'a pas souvent l'occasion de parler avec un nombre suffisant de fonctionnaires pour s'en faire une idée juste. En ce qui me concerne, j'avais l'impression de me rendre dans un monde nouveau et mystérieux. Je suis tout à fait sincère en disant cela, et ce fut une expérience enrichissante.

Comme beaucoup d'autres citoyens, je suis arrivé l'esprit rempli d'idées préconçues. J'avais, par exemple, l'habitude d'être mal reçu dans le bureau des douanes et d'en sortir furieux. J'avais d'une manière générale les mêmes griefs que tout citoyen ordinaire peut avoir à formuler. En arrivant à Ottawa, j'avais le sentiment que le gouvernement avait pris la forme d'un système bureaucratique très rigide, qui employait un trop grand nombre de personnes. Je ne savais pas très bien ce que ces personnes faisaient ni comment elles le faisaient. Mais au fur et à mesure que j'avançais dans mon travail et que je rencontrais les gens d'Ottawa, mes impressions se transformaient.

De par ma formation, je suis sociologue, ce genre de sociologue qui se promène pendant longtemps dans un milieu afin d'essayer de comprendre ce qui s'y passe, puis s'efforce de mettre des mots sur tout cela et je peux me fier à mes réactions. A Ottawa, le premier fait dont j'ai pris conscience est que partout où j'allais, il y avait beaucoup de monde. Je n'ai jamais été aussi bousculé de ma vie. Pendant un certain temps, cela a été déroutant; c'était un peu comme le métro de New York, à cette différence près que je n'étais pas dans des passages souterrains mais dans des bureaux. Puis je me suis rendu compte que j'étais en effet dans un milieu de travail à forte composante de main-d'oeuvre, où les gens se déplaçaient rapidement dans l'exercice de leurs fonctions. Cela ne correspondait absolument pas à l'idée que je m'étais faite auparavant. J'avais pensé que travailler dans la fonction publique était une activité qui ne demandait pas beaucoup d'efforts; au lieu de cela, je côtoyais des gens qui travaillaient dur. Je me suis également aperçu

que ces personnes possédaient des compétences exceptionnelles, tant du point de vue de leur formation que du point de vue de leur intelligence.

Puis j'ai entendu ces gens parler de leur travail sur un ton que je n'avais jamais entendu auparavant. La façon dont ils parlaient traduisait un intérêt pour leur travail, phénomène que je n'avais jamais rencontré dans le secteur privé. J'ai compris que l'intérêt qu'ils éprouvaient pour leur travail provenait du fait que ce dernier était lié aux grands objectifs sociaux de notre société. Au Canada, lorsque nous tenons à une valeur ou à un objectif social, que faisons-nous? Nous créons un organisme public! Ces ministères ou organismes constituent les articulations structurelles des valeurs de notre société. L'ACDI est à cet égard un exemple édifiant. Nous sommes le pays qui offre la plus forte proportion de son revenu pour venir en aide au reste du monde. Pourquoi faisons-nous cela? Personne ne nous y oblige. Cela correspond au choix d'une valeur bien précise et nous lui consacrons beaucoup d'argent. J'ai alors commencé à comprendre, que si vraiment c'était là l'essence du gouvernement, ses objectifs correspondaient aux principes de base de la société. Cela m'a beaucoup plu et je me suis dit: "Eh bien, je suis prêt à parier que la plupart des gens viennent ici pour cette raison. Ils veulent travailler à une oeuvre qui signifie quelque chose sur le plan social."

"Tout cela est vraiment intéressant; auparavant, je n'aurais jamais pensé qu'il en était ainsi." J'avais toujours été d'avis que nous devrions nous arranger pour que le gouvernement coûte le moins cher possible et je ne m'étais vraiment jamais posé la question de son efficacité. Mais je m'aperçois que, s'il s'agit là de grandes préoccupations sociales, notre souci principal n'est pas l'argent. Je ne veux pas dire que nous ne nous intéressons pas au coût mais, si nous créons un organisme gouvernemental, c'est que nous voulons qu'il réalise quelque chose et non qu'il réalise un profit. Lorsqu'on a des problèmes dans le domaine de la santé, de la justice, ou dans des domaines similaires, on s'attend à ce que cet organisme nous aide à les résoudre. Ce fut pour moi la seconde révélation et en même temps, une expérience qui m'a ébranlé.

Le troisième élément qui m'est apparu a été la confusion. Je ne cessais de rencontrer, à tous les niveaux, des gens qui ne savaient pas très bien où ils en étaient. Certains cadres de nouveaux organismes savaient ce qu'ils faisaient, mais la plupart des employés n'avaient

pas d'idées précises. Un fossé s'était creusé entre le travail à accomplir et l'idéal social. Pour moi, qui travaille dans le domaine de la qualité de la vie au travail, cela équivaut à un crime. Donner un objectif social aux gens est ce qu'il y a de plus difficile à réaliser. Si l'on pense au secteur privé, intéresser les employés aux objectifs des entreprises, est probablement ce qu'il y a de plus difficile. Mais dans la fonction publique, les objectifs sociaux vous sautent aux yeux. Les gens sont dévoués et intelligents; pourquoi le lien ne s'est-il pas établi?

A l'issue de cette expérience, j'avais le sentiment qu'il fallait laisser le gouvernement grandir et je n'ai plus plaidé en faveur de la réduction de ses effectifs. Il y a une chose que vous ne savez peut-être pas, mais dont Eric et moi-même sommes parfaitement convaincus, c'est que l'extrême rapidité de l'évolution des techniques engendrera bientôt le problème de savoir que faire des chômeurs. Auparavant le problème était de déterminer comment une population active peu nombreuse parviendrait à subvenir aux besoins d'un nombre croissant de jeunes et de personnes âgées? Maintenant, l'évolution des techniques a fait disparaître ce problème. Grâce aux techniques modernes, un très petit nombre de personnes suffit à subvenir aux besoins d'une nombreuse population. Que va-t-il advenir de cet excédent de population? Que pourrait-elle faire, sinon s'intéresser aux grands problèmes sociaux? Par conséquent, mon avis, que vous prendrez pour ce qu'il vaut, est qu'il faut accroître les effectifs du gouvernement. Vous n'avez certainement encore jamais entendu quelqu'un soutenir cette idée!

LES OPINIONS DE LA FONCTION PUBLIQUE FEDERALE SUR LA QVT

Au cours de mes différents entretiens, je me suis fait une idée de la façon dont on percevait la QVT dans la fonction publique et je vais maintenant vous en faire part.

Un grand nombre de personnes pensaient que c'était un échec. En effet, elles pensaient que cela ne donnait aucun résultat. Qu'en est-il? En fait, c'est la direction qui avait annulé le seul programme qui était considéré comme étant un échec. Or, Eric et moi-même sommes d'accord pour affirmer que ce programme constituait une

réussite exceptionnelle; cela ne fait absolument aucun doute. Si vous parlez aujourd'hui avec les personnes impliquées, vous vous apercevrez que le nouveau système de travail est intact. Ces gens forment le groupe le plus sympathique et le plus enthousiaste qui soit; c'est tout simplement incroyable. Les responsables de l'organisation avaient décidé que ce programme coûtait trop cher. Ce coût élevé provenait d'une erreur de conception et je dirais même plus, d'une grave erreur de conception. Mais en soi, le programme était une grande réussite. Toutefois, un grand nombre de personnes pensaient qu'il s'agissait d'un échec. Cela est faux. Sur le plan humain, c'est une grande réussite.

Deuxièmement, certains pensaient que la QVT n'avait réussi que dans le cas des emplois situés au bas de l'échelle, tels que ceux des employés chargés de l'introduction des données dans les ordinateurs. Or, le fait est qu'elle a réussi au niveau des catégories professionnelles. D'ailleurs, si l'on prend la peine d'y réfléchir, on s'aperçoit que les principes de QVT s'appliquent parfaitement aux emplois requérant une formation professionnelle. Un professionnel est, par définition, quelqu'un qui, disposant d'un haut niveau de compétence, est capable de se diriger lui-même. Si l'on définit un emploi de façon à permettre à l'employé d'utiliser ses habiletés et sa compétence, il travaillera de façon satisfaisante. Tout cela n'a absolument rien à voir avec le fait que la QVT soit, ou non, plus conforme aux besoins des non-professionnels qu'à ceux des professionnels.

La troisième réaction consistait à dire: "Il s'agit d'une méthode de gouvernement par les comités". Une telle crainte est justifiée car, au cours de la première phase d'un programme de QVT, c'est-à-dire au cours du processus d'analyse, un grand nombre de réunions ont lieu. Les gens passent beaucoup de temps en réunions. Des comités sont créés, on procède à l'analyse et tout cela donne l'impression d'être interminable. En fait, il s'agit là d'une fausse impression: cette phase ne dépasse guère deux ans, après quoi, la situation se stabilise. Mais entre temps, certaines personnes voient dans cette phase un processus interminable. Il est important de comprendre que, au fur et à mesure que le groupe acquiert de la maturité, il forme des personnes responsables évoluant vers l'autonomie. Une fois que ces personnes sont autonomes, les réunions ne sont plus nécessaires, du moins en ce qui concerne la direction. Le groupe peut se réunir, mais la direction n'a plus besoin d'être présente,

de sorte que le temps passé en réunions diminue de façon spectaculaire. Je suis prêt à garantir aux directeurs, qu'une fois que le programme de QVT sera parvenu à maturité, ils enregistreront un accroissement de la productivité et non une baisse.

La quatrième impression était que la QVT constituait une forme de contrôle de la direction par les travailleurs. Qu'en est-il en réalité? Les travailleurs se voient confier un plus grand nombre de responsabilités et prennent, concernant leur travail, un plus grand nombre de décisions qui étaient auparavant prises par leurs superviseurs. Ainsi, la QVT est presque toujours bien accueillie par les directeurs et les superviseurs qui se plaignent souvent d'avoir à prendre toutes les décisions pour leurs subordonnés; ceci change lorsque ce sont les subordonnés eux-mêmes qui prennent ces décisions. Il ne fait aucun doute qu'une partie du pouvoir, ou de l'autorité, est transférée vers le bas de l'échelle; mais il s'agit là d'un pouvoir qui n'aurait jamais dû atteindre un niveau aussi élevé, car il représente une perte de temps pour la direction. Dans notre société moderne, les directeurs ont besoin d'énormément de temps pour faire face à la complexité du monde extérieur. Ils n'en ont pas suffisamment.

Enfin, certains avaient l'impression que la QVT entraînait une perte de productivité. Il s'agit là d'une question compliquée, mais il n'en reste pas moins que dans certains projets, il existe bien une perte de productivité, ou du moins une baisse temporaire de productivité. En effet, si l'on emploie des professionnels, qui au départ fournissent déjà un travail satisfaisant, et qu'on les éloigne de leur travail pour les envoyer à des réunions ou procéder à des analyses, il est inévitable que leur productivité baisse. Toutefois, dès que les travaux d'analyse sont terminés et qu'ils reprennent leur propre travail, la courbe de productivité devrait aussitôt remonter. Il est intéressant de remarquer ici que dans certains projets, aucune perte de productivité ne m'a été signalée. Je me suis donc renseigné à ce sujet et on m'a dit que les personnes qui s'étaient portées volontaires pour participer à l'équipe chargée de la conception du programme étaient des personnes dévouées qui se sentaient obligées d'accomplir leur travail, de sorte que, malgré leur participation aux réunions du comité, elles ont fait le même volume de travail qu'à l'ordinaire; vous voyez donc que cela varie.

A long terme, il ne devrait y avoir absolument aucune baisse de productivité. Dans la plupart des cas, disons

dans 80% des cas, l'entreprise qui applique un programme complet de QVT selon les principes socio-techniques, enregistre un accroissement de sa productivité.

EVALUATION

La QVT provoque un changement fondamental de la structure des emplois et du mode de gestion des systèmes d'organisation du travail. En conséquence, les gens sont intéressés de savoir comment évaluer leur degré de réussite. Je traiterai cette question en me basant sur trois critères: la motivation, l'efficacité et le rendement.

Tout d'abord, la motivation. En ce qui concerne le programme appliqué à Ottawa, je n'hésite absolument pas à dire que, dans la mesure où une évolution de la qualité de la vie au travail est apparue, les employés ont manifesté de l'intérêt, voire de l'enthousiasme pour le programme, y ont consacré le meilleur d'eux-mêmes et y ont contribué de façon constructive. Que vous considériez ce programme comme étant une réussite ou un échec, il est apparu comme une réussite pour la majorité de ceux qui y ont participé. Mais que signifie l'expression "dans la mesure où"? Dans le cadre de certains programmes, les employés ont seulement été consultés, mais aucune transformation n'a été apportée à la structure des emplois ou du système d'organisation. Un comité a été créé; celui-ci se réunissait régulièrement et était consulté par le superviseur ou le directeur. Ce qui m'a semblé remarquable, c'était l'enthousiasme de ces personnes, la fierté que provoquait en elles le simple fait d'être consultées. Toutefois, dans ces cas, les personnes qui n'étaient pas membres du comité et n'étaient pas consultées, se désintéressaient du programme. Eh bien, c'est là ce que j'entends par "dans la mesure où"; les personnes qui ont fait l'expérience de la consultation se sont peu à peu senties plus humaines, plus mûres, plus engagées et davantage prises au sérieux. Lorsque les programmes en sont arrivés à la phase de restructuration des emplois, conférant une certaine autonomie aux employés et supprimant la supervision, la réaction de ces employés a été d'accepter un plus grand nombre de responsabilités et de pratiquer l'auto-discipline. Dans l'un des cas, les employés se sentent maintenant tellement responsables de leur propre travail, que lorsqu'ils se sont aperçus que l'évolution des techniques entraînait

une perte d'emplois, ils ont eux-mêmes pris l'initiative d'adopter les mesures qui s'imposaient. Ils se sont adressés à la direction, à laquelle ils ont demandé d'organiser un programme de formation leur permettant de se recycler afin de pouvoir se diriger vers d'autres emplois. La direction n'a pas eu à se préoccuper de ce projet. L'ensemble du programme de formation a été présenté directement sur le lieu de travail par des employés qui possédaient à des degrés divers les habiletés pour le faire. C'est exactement ce que j'appelle des gens assumant leurs responsabilités. Dans un programme engendrant une transformation radicale, les employés qui se voient confier de plus grandes responsabilités et accorder une certaine autonomie, se montrent, il faut bien le dire, profondément enthousiastes à l'égard de leur travail. Je peux donc terminer en affirmant qu'en ce qui concerne la motivation, chacun des projets gouvernementaux s'est traduit par une réussite. En d'autres termes, les investissements ont été productifs. Dans certains cas, l'investissement était faible et dans d'autres il était important. Je ne parle pas d'argent, je parle en fonction du degré de changement apporté.

Voyons maintenant l'efficacité. Pour moi, l'efficacité se mesure par le degré d'accomplissement de la mission confiée au ministère ou à l'organisme gouvernemental. Il s'agit là d'une question complexe. Je ne sais pas combien d'organismes gouvernementaux ont une mission clairement définie, bénéficiant de l'accord de la collectivité. Dans le cadre des programmes de QVT, il est de toute première importance que l'ensemble des cadres définissent une mission, que cette mission corresponde à des objectifs et que ces objectifs correspondent à des indicateurs de résultats ou de réalisations. J'utilise le terme mission, car c'est le seul à pouvoir exprimer une réalité aussi noble que celle des objectifs d'un ministère ou d'un organisme gouvernemental. Au sein des organismes complexes, cette mission prend la forme d'une série d'objectifs secondaires assignés à différents systèmes secondaires. Compte tenu de cela, nous pouvons mesurer l'efficacité par le degré d'accomplissement des objectifs secondaires de chacun des systèmes secondaires. Dans la Fonction publique fédérale, l'objectif d'un grand nombre de systèmes secondaires est le service, l'élément clé étant l'employé qui est en contact avec le public. C'est lui qui détermine l'efficacité; c'est lui qui fournit le service. Nous savons que tous les programmes de QVT entraînent une augmentation substantielle de l'efficacité grâce à l'application des principes socio-techniques.

L'expérience la plus édifiante, que vous connaissez probablement tous, nous vient de Bell Téléphone. Elle a été relatée il y a plusieurs années par un homme appelé Ford qui a écrit un livre intitulé "Motivation by the Work Itself" (La motivation par le travail). Il décrit le service des réclamations de la compagnie Bell. Le travail à effectuer dans ce service était si compliqué qu'on engageait seulement des jeunes filles ayant terminé leurs études collégiales et leur formation prenait beaucoup de temps; toutefois, le taux de roulement était d'environ 70%. Le travail était organisé selon la méthode traditionnelle des chaînes de production, un superviseur distribuant chaque jour le travail à chacune de ces jeunes filles. Ford s'est contenté de procéder à une réorganisation de ce système. Un secteur a été attribué à chaque jeune fille qui recevait l'ensemble des réclamations concernant ce secteur et traitait directement avec les clients et le personnel de la compagnie en mesure de résoudre les problèmes. Le taux de roulement est descendu à environ 5%. Les clients appartenaient maintenant à quelqu'un dans le système d'organisation alors qu'auparavant ils n'appartenaient à personne.

Lorsque les gens ont la possibilité de s'occuper d'un client de façon autonome et se sentent responsables de lui et du service qu'ils lui rendent, l'efficacité augmente. La restructuration des emplois préconisée dans le cadre des programmes de qualité de la vie au travail est axée sur la clientèle. Si la nouvelle conception d'un système de travail met l'accent sur le service rendu au client tout en tenant compte des impératifs d'efficacité, l'efficacité globale augmente dans des proportions considérables.

Enfin, il y a la phobie de tous, les coûts. Combien cela coûte-t-il? Est-il plus onéreux de faire fonctionner un service selon les critères de la QVT?

Généralement, les coûts augmentent pendant la période de transition, d'une part en raison de la baisse de productivité due au temps consacré à l'analyse et à la formation et d'autre part, en raison des honoraires des consultants.

La seule augmentation durable que nous ayons enregistrée concerne les dépenses affectées à la formation, car les programmes de QVT exigent que les personnes impliquées progressent et évoluent. Ces deux éléments sont les conditions préalables à la motivation dans tout système d'organisation.

D'une manière générale, les changements accroissent le rendement en raison:

a) de la baisse des coûts de supervision au fur et à mesure que les travailleurs deviennent autonomes,

b) de la diminution de l'absentéisme; dans certains secteurs industriels, on a en effet enregistré d'importantes diminutions des taux d'absentéisme passant quelquefois de 16 et 17% à 3%,

c) de l'abaissement du taux de roulement; en effet, les personnes qui aiment leur travail et en tirent de la satisfaction ne le quittent pas, et

d) de la réduction du gaspillage provenant du fait que les employés sont plus intéressés et se sentent plus responsables dans leur travail.

Ce sont là les causes les plus précises et les plus évidentes d'accroissement du rendement de la Fonction publique fédérale grâce à l'application des principes de QVT. Il existe d'autres causes moins manifestes mais plus importantes, liées aux qualités d'attention, de réflexion, de créativité des employés ainsi qu'à leur apport de ressources. Lorsque les gens partagent les objectifs, comprennent la signification des dépenses et sont véritablement attachés à leur travail, ils trouvent toutes sortes de moyens pour réduire les coûts.

Vous avez certainement entendu parler de l'existence d'un certain nombre de rapports d'évaluation des projets de QVT dans la Fonction publique fédérale. Je les ai pratiquement tous lus et je suis radicalement opposé aux études qui se basent sur des "pré tests et post tests" pour faire une évaluation. Laissez-moi vous expliquer pourquoi. Ce qui se passe dans le cadre des programmes de QVT, c'est que les critères de chacun changent. Au commencement d'un programme, si l'on demande aux employés: "Etes-vous satisfaits de votre travail?" ils répondront peut-être, "Moyennement". Six mois plus tard, après avoir appris que les emplois pouvaient être plus créateurs et devaient comprendre un certain degré de mobilité, en réponse à la même question ils répondent quelquefois: "Non, je ne suis pas du tout satisfait de mon travail".

J'ai lu un certain nombre de bons questionnaires. Un grand nombre d'entre vous avez utilisé le questionnaire

du Michigan. Vous verrez que certains comportements deviennent plus positifs et d'autres plus négatifs. Certains changements sont, certes, révélateurs sur le plan statistique, mais cela ne signifie pas qu'ils sont révélateurs sur le plan psychologique ou social. Peuvent être considérés statistiquement révélateurs, des résultats provenant du changement d'attitude d'un petit nombre de personnes appartenant à un groupe de 40, ce qui, pour moi, ne veut absolument rien dire. Les questionnaires constituent un très bon moyen de se renseigner sur le système d'organisation. En outre, s'ils sont confiés à des personnes qui sont en mesure d'utiliser elles-mêmes les données, ils peuvent être intéressants. Toutefois ils ne peuvent servir à autre chose et certainement pas à établir une comparaison entre l'état initial et le résultat final. Au sens courant du terme, la productivité couvre une réalité très complexe. Chaque organisme gouvernemental devrait réfléchir soigneusement à sa véritable signification, ainsi qu'aux exigences et aux éléments qui l'accompagnent.

COMMENT DEVRAIT-ON EVALUER LES PROGRAMMES DE QVT DANS LA FONCTION PUBLIQUE?

Il serait normal que vous posiez cette question après avoir entendu ma critique des questionnaires. Ma réponse se fonde sur les préoccupations et les besoins prédominants. La Fonction publique fédérale ayant sa propre culture et ses propres obligations, pour répondre à cette question, j'ai essayé d'imaginer que j'étais le sous-ministre ou le responsable d'un ministère ou d'un organisme gouvernemental. J'aurais alors à faire fonctionner un ministère et je me heurterais aux problèmes du maintien d'une bonne réputation, de la réalisation du travail, de la fonction politique du ministre, etc. De toute évidence, ces questions ne me sont pas suffisamment familières, mais c'est le rôle que j'essaie d'assumer et j'ai choisi trois critères pour le définir: la réputation, l'efficacité et les relations professionnelles.

Premièrement, la réputation. Je voudrais que mon ministère ait une bonne réputation, qu'il soit considéré comme remplissant bien sa mission, comme un bon lieu de travail et comme un endroit fournissant un service satisfaisant. J'aimerais que l'on dise: "C'est un bon ministère, les gens veulent y travailler." L'expérience acquise dans le

secteur industriel a prouvé que la QVT améliorait la réputation en créant l'image d'un lieu de travail agréable. Par exemple, avant d'appliquer le programme, une entreprise de Montréal avait du mal a recruter du personnel. Deux ans plus tard, alors que le programme était en marche, mille personnes étaient inscrites sur ses listes d'attente. La réputation de cette entreprise en tant que lieu de travail avait changé au sein de la collectivité. Il s'agit là d'un résultat courant. Aujourd'hui, les personnes bénéficiant d'un niveau élevé de formation ne veulent plus travailler dans des systèmes traditionnels; elles préfèrent travailler selon les nouvelles conceptions du travail.

D'autre part, si l'on revient à mes propos sur l'efficacité et si l'on se réfère notamment aux critères concernant le service rendu, on se rappellera que les personnes en contact direct avec le public se doivent non seulement de lui assurer un service efficace mais aussi d'aimer cet échange direct avec les gens. Lorsque l'on essaie de déterminer ce qui, dans un emploi, influe sur la façon dont les gens traitent le public, on s'aperçoit que lorsque ceux-ci se sentent incompris, qu'ils ont l'impression d'avoir sans cesse quelqu'un sur le dos et qu'ils sont insatisfaits, ils n'ont aucune envie d'être aimables. S'ils sont irrités et se trouvent dans une position de subalterne, c'est-à-dire qu'ils ont très peu de pouvoir, la seule personne sur laquelle ils peuvent se défouler, parce qu'elle n'a aucune autorité, c'est la personne du public qui s'adresse à eux. La raison est que le public peut s'en prendre au ministre mais non aux employés. Ainsi, lorsqu'un employé est en colère et ne se sent pas bien, il fournira un service de mauvaise qualité à quiconque se trouve devant lui.

En revanche, si les gens sont à l'aise, s'ils ressentent de la satisfaction dans leur travail et se sentent utiles, ils éprouvent, face au public, le sentiment d'accomplir un bon travail, d'appartenir à un organisme apprécié et ils fournissent le service avec plaisir. Lorsque, dans un organisme gouvernemental, les citoyens obtiennent un service efficace et rencontrent un personnel compétent, agréable et intéressé dans son travail, ils disent du bien de cet organisme à leurs amis et à leurs familles. Où pensez-vous que les journalistes obtiennent leurs informations lorsqu'ils se mettent à vous attaquer? D'employés et de citoyens. Tous les aspects de la question de la réputation tournent autour de votre aptitude à appliquer un programme qui satisfasse les besoins de vos employés,

corresponde à l'opinion qu'ils ont d'eux-mêmes et leur permette de progresser. Les résultats sont véritablement édifiants. A mon avis, transformer un organisme gouvernemental en un lieu de travail agréable peut avoir des conséquences énormes pour la réputation de la fonction publique.

Deuxièmement, l'efficacité. L'efficacité, je l'ai dit plus haut, signifie offrir un service de qualité et dépend d'un facteur connexe: les personnes exécutant le travail doivent croire aux objectifs du système d'organisation. Quelle tâche leur est confiée? Correspond-elle à leurs aspirations? La considèrent-ils comme leur appartenant? Dans tout système, il y a conflit entre les aspirations personnelles et les objectifs officiels. Nous connaissons tous ce dilemme, par exemple lorsque nous devons concilier notre vie familiale ou les exigences de notre carrière et un bon rendement au travail. Toutefois, la plupart des employés ne savent pas comment accomplir un bon travail, car ils ne connaissent pas le but ou les objectifs de l'organisme dont ils font partie. Ils ne savent pas quel est leur rôle. Je vous conseille de faire l'expérience suivante: faites passer un bref questionnaire demandant quelle est la mission ou le but de l'organisme. Vous serez probablement très surpris par les réponses. Le noeud du problème est que les objectifs ne sont pas les mêmes pour tout le monde; quelquefois ils ne sont pas articulés entre eux de façon logique. Même là où ils semblent faire l'objet d'un consensus, il arrive que les résultats soient évalués selon des indicateurs différents qui supposent des objectifs divergents. Les objectifs ne se définissent pas une fois pour toute; on ne peut se contenter de les consigner définitivement dans une brochure. Il s'agit d'un processus qui ne doit pas rester figé. L'efficacité dépend de deux facteurs: la volonté des employés de fournir un service de qualité et le fait de savoir ce que l'on attend d'eux. Tout système conçu de façon satisfaisante en fonction des principes socio-techniques comporte automatiquement ces deux éléments; il ne peut en être autrement.

En dernier lieu, les relations professionnelles. Il est une chose dont nous sommes certains, c'est que le monde et les besoins de la population sont tellement complexes que la collaboration entre les travailleurs et les cadres d'une part et entre les cadres et les syndicats d'autre part, est absolument indispensable. Le glissement de cette différence de besoins vers une différence d'objectifs aboutissant à de graves clivages et à des conflits sociaux,

est maintenant tellement imminent que le simple fait d'entretenir un modeste degré de collaboration entre les différents niveaux et échelons fonctionnels d'un système d'organisation constitue déjà un exploit. Avec l'aggravation du clivage, l'esprit de concurrence et de rivalité prédomine dans les relations et les responsables de l'organisation consacrent une importante quantité d'énergie à l'analyse des différences.

Lorsque le conflit est profond, en particulier lorsque son existence n'est pas ouvertement admise, les protagonistes préparent leur défense et consacrent leur temps et leurs ressources à dissimuler les faits et à sauver la face. Dans ce cas, le fossé séparant les travailleurs de la direction s'agrandit et il règne un climat de méfiance. Cela se répercutera ensuite sur la négociation collective qui, à l'origine, avait été conçue pour régler les conflits d'intérêt légitimes.

Les programmes de QVT, qui sont fondés sur un esprit de collaboration et créent un système de travail favorisant la participation, engendrent la confiance et réduisent les différences. En fait, il s'agit là de l'un des premiers avantages qui se manifestent lors de l'application d'un programme de QVT. Par conséquent, la QVT améliore les relations profesionnelles, à la fois sur le lieu de travail et dans les séances de négociation.

E. Trist:

Bien qu'il soit encore trop tôt pour envisager les mesures concrètes qu'il conviendrait de prendre, nous pouvons déjà indiquer l'orientation générale qu'il serait bon d'adopter dans l'avenir. Un programme de mise en oeuvre ininterrompu aurait pour objet de créer les conditions garantissant la progression et l'application d'un maximum de projets dans tous les ministères et réduisant au minimum le nombre de ceux qui ne fonctionnent pas.

Il est évident que nous partons du principe que la QVT implique un changement global du système, envisageable à long terme plutôt qu'à court terme, afin d'obtenir et de conserver de substantiels avantages d'ordre opérationnel.

Deux modes d'action complémentaires viennent à l'esprit; il serait bénéfique de les mettre en oeuvre simultanément.

Le premier porte sur ce qui pourrait être accompli à l'intérieur des ministères et constitue un mode d'action intra-ministériel. Le second touche ce qui pourrait être réalisé entre les ministères et constitue un mode d'action interministériel. On pose comme principe qu'ils se renforceront l'un l'autre. Par ailleurs, l'adoption d'une approche par secteur présente le grand avantage de rendre un tel renforcement possible.

Bill commencera par expliquer ce que pourrait apporter un programme couvrant l'ensemble du système, appliqué à tous les niveaux et à toutes les fonctions existant dans un ministère. Je conclurai par un bref exposé de l'action à entreprendre sur le plan interministériel.

W.A. Westley:

Il y a peu de temps encore, les programmes de qualité de la vie au travail étaient, souvent à titre "expérimental", axés sur les employés de bureau ou sur les travailleurs manuels. Ainsi, en général, grâce au soutien d'un comité mixte, un ou deux sites étaient choisis. Les aspects technique et social du système en vigueur dans ces endroits étaient analysés par une équipe composée de représentants de cette partie du système d'organisation, choisis selon une ligne diagonale (directeur, superviseur et différents types de travailleurs). Comme on pouvait le prévoir, une telle méthode a engendré des conflits entre le secteur modifié et le reste du système d'organisation qui était inchangé. Des travaux récents font ressortir que seul un mode d'approche couvrant la totalité du système engendre un changement véritablement efficace.

A l'université McGill, nous avons récemment mis au point un programme que nous avons intitulé "Action-Learning: the four key roles" (action-apprentissage: les quatre fonctions clé). Ce programme préconise la participation (et non seulement le soutien) simultanée des responsables de l'élaboration des politiques, des responsables de l'exécution, des superviseurs et des employés. Chacune de ces catégories est invitée à participer à un travail d'équipe et à se soumettre à un programme spécialisé d'action-apprentissage afin d'analyser et de restructurer ses propres fonctions et le système auquel elle appartient. Il est évident que les analyses de ces différentes fonctions divergeront sur le fond, mais les efforts doivent être

coordonnés. De fait, tout programme bien conçu de qualité de la vie au travail doit assurer que le travail d'une catégorie donnée vienne appuyer le travail des autres catégories. Par exemple, il conviendrait que le programme d'action-apprentissage des responsables de l'élaboration de politiques soit conçu de façon à préciser à la fois la mission et la philosophie de la gestion des ressources humaines du système d'organisation en question, qui, en retour, définirait les objectifs à fixer aux superviseurs et aux travailleurs. Ainsi, chaque fonction clé tire profit des résultats de l'analyse des autres fonctions clé.

La mise en oeuvre simultanée de ces quatre programmes d'action-apprentissage permet au système d'organisation considéré dans sa totalité, d'une part de s'adapter aux obstacles posés par l'environnement et les personnes, et d'autre part d'engendrer un nouveau système capable de faire face à ces obstacles. Cela signifie en outre que, par exemple, les directeurs vont définir, pour eux-mêmes, une nouvelle fonction qui, non seulement sera conforme au programme de qualité de la vie au travail appliqué aux employés de bureau ou aux travailleurs manuels, mais encore fera de la QVT un élément intrinsèque de la gestion du système d'organisation. Nous avons découvert que les directeurs participant à ces programmes envisagent les principes de la qualité de la vie au travail sous un angle nouveau et plus dynamique; ils disent par exemple: "Maintenant, je comprends enfin pourquoi cela est nécessaire".

Lorsque ces programmes d'action-apprentissage n'existent pas pour les autres fonctions clé, les directeurs ont souvent la lourde charge d'administrer l'ancien système en utilisant les critères du nouveau. Ils appellent cela l'administration par comités et ils n'ont pas tort. Une telle manière de faire impose à ces directeurs une charge excessive, ce qui explique pourquoi ils rejettent si fréquemment les programmes de changement de la qualité de la vie au travail.

L'application des principes de qualité de la vie au travail dans la Fonction publique fédérale exige la mise en oeuvre de programmes couvrant la totalité du système d'organisation dans les ministères et les organismes gouvernementaux. Cela est nécessaire pour permettre à ces organismes d'établir, sur une base collective, des objectifs précis, en vue d'améliorer leur réputation et d'accroître l'efficacité sur le plan de l'organisation. Etant donné que la qualité de la vie au travail a déjà remporté

un succès notable au niveau du travail de bureau ou du travail strictement manuel de la fonction publique, il ne fait aucun doute que l'adjonction de ce mode d'approche englobant la totalité du système pourrait améliorer substantiellement le fonctionnement et l'administration des organismes gouvernementaux.

E. Trist:

En ce qui concerne le mode d'action interministériel, nous avons l'avantage de bénéficier d'ores et déjà de deux organes extrêmement importants, à savoir le comité mixte et le groupe central mixte. Nous proposerions que les activités de ces deux organes soient élargies conformément à leur rôle respectif.

Le rôle du comité mixte est de formuler, avec le Conseil du Trésor, la politique générale de la Fonction publique fédérale en matière de QVT. A cette fin, il doit se réunir, quelquefois seul et quelquefois avec les présidents des syndicats impliqués. On peut également supposer que ces derniers désirent parfois se réunir entre eux.

Il serait nécessaire que les membres du comité appartiennent à un niveau élevé de la hiérarchie: sous-ministres ou leurs homologues et leurs sous-ministres adjoints.

Il est probable qu'on se heurtera tôt ou tard à des questions d'ordre politique qui pourraient nécessiter une modification de la loi. Les problèmes de classification des emplois, de la rémunération et de la répartition générale du budget sont des points cruciaux au même titre que la question de savoir quels crédits consacrer aux dépenses d'investissement et quels crédits consacrer aux dépenses de fonctionnement. Le système actuellement en vigueur est fondé sur l'ancien modèle et devra sans aucun doute faire l'objet d'une révision approfondie.

Il se pourrait que, dans un avenir rapproché, le comité mixte doive commencer à se réunir au moins une fois par année avec les présidents des syndicats.

Pour ma part, il faudrait également que je rencontre au moins une fois l'an le groupe central mixte afin d'être directement informé de l'état d'avancement des projets, de la nature des problèmes rencontrés, de l'évaluation de

la stratégie mise en oeuvre et du type d'action à entreprendre en fonction des résultats obtenus. Un climat d'incertitude a jusqu'ici imprégné les relations du groupe central mixte et du comité mixte, notamment en ce qui concerne le rôle de ce dernier. Une conférence annuelle commune, à l'occasion de laquelle pourrait être organisé un déjeuner ou un dîner, contribuerait dans une large mesure à mettre en relief leur haut degré d'interdépendance et à affirmer la participation continue des cadres supérieurs.

Précisons que le Secrétaire du Conseil du Trésor, le sous-ministre du Travail et le Président de la Commission de la fonction publique constituent les principaux membres du comité mixte. Viennent ensuite les sous-ministres des ministères ayant mis en oeuvre des projets de QVT productifs. Ce groupe pourrait de temps à autre participer à une réunion élargie semblable à celle qu'a organisée le sous-ministre du Travail cette semaine.

Occasionnellement, le groupe restreint ou le groupe élargi pourrait inviter des personnalités de l'extérieur à présenter un exposé ou à discuter officieusement et en privé des enseignements qu'ils ont tirés de la mise en oeuvre de programmes de QVT. Il pourrait par exemple s'agir de directeurs exécutifs d'importantes sociétés ou de grands syndicats, de responsables haut placés de gouvernements étrangers ou d'institutions internationales telles que le Bureau International du Travail ou encore d'universitaires ou de consultants ayant récemment acquis une expérience dans des domaines présentant un intérêt particulier pour la Fonction publique fédérale.

L'un de ces domaines serait la révolution provoquée par l'introduction du micro-processeur et ses répercussions sur le bureau de l'avenir, tant en ce qui concerne la structure des emplois qu'en ce qui concerne les problèmes d'une éventuelle réduction importante des effectifs. Un autre pourrait être le partage des tâches et l'extension du travail à temps partiel.

Il serait intéressant de demander à certains ministres d'assister à ces réunions étant donné qu'il sera nécessaire de tenir à la fois les responsables politiques et les responsables de l'administration au courant des grands changements qui s'annoncent dans le monde du travail pour la décennie à venir.

Cela permettrait de faire connaître les éventuelles incidences sur les politiques au plus haut niveau du gouvernement fédéral qui, à plusieurs occasions, s'est engagé dans des discours, prononcés par exemple par le ministre du Travail, à prêter son appui aux programmes de QVT dans l'ensemble du pays.

Le groupe central mixte étant composé d'administrateurs et de représentants syndicaux des ministères dans lesquels des projets sont en cours, peut jouer un rôle précieux dans la comparaison des résultats de l'application des principes de QVT dans l'ensemble de la Fonction publique fédérale. Il remplit d'une part, une fonction de soutien et de diffusion de l'information et d'autre part, une fonction de formation et de perfectionnement. C'est par son intermédiaire que les problèmes imminents relatifs aux politiques peuvent être portés à l'attention du comité mixte.

Si le comité mixte se réunit une ou deux fois l'an, le groupe central mixte, lui, pourrait se réunir tous les trimestres étant donné que le nombre de projets est appelé à augmenter. Outre la discussion des problèmes qui émergent, l'échange d'information et la préparation de l'information à fournir au comité mixte, ces réunions devraient traiter énergiquement la question de la promotion de la formation et du perfectionnement.

Il conviendrait que le groupe central mixte se tienne au courant de l'état d'avancement de l'ensemble du programme en s'adressant pour cela directement au service de QVT du Conseil du Trésor et au ministère du Travail. Ces deux services disposent de bibliothèques où de nombreux ouvrages de référence ne sont pas suffisamment utilisés.

Les ministères doivent être incités à engager leurs propres consultants. Le groupe central mixte devrait, avec l'aide du Conseil du Trésor, s'occuper activement de leur formation. Des fonds devraient être libérés pour permettre aux candidats de suivre des cours à l'extérieur et de participer à des ateliers.

Le groupe central mixte devrait avoir un petit budget, par exemple un montant de 15,000 dollars, pour financer des activités spéciales et inviter des spécialistes de la question recrutés à l'extérieur. Il serait également très intéressant d'organiser chaque année, à l'instar de plusieurs grandes sociétés, un colloque de deux ou trois jours au cours duquel on examinerait la progression de

la QVT dans la Fonction publique fédérale, on étudierait des sujets particuliers et on envisagerait l'évolution future. Les membres du comité mixte pourraient assister à au moins l'une des séances d'une telle conférence.

Les activités de ce type organisées par le groupe central mixte devraient permettre la création, dans la Fonction publique fédérale, d'un réseau de QVT fondé sur un haut degré d'interdépendance, les plus expérimentés prêtant assistance aux novices, approfondissant ainsi les connaissances de tout le monde. Les différentes activités organisées par le groupe central mixte seraient l'occasion de rassembler les "disciples" du réseau. De telles réunions fournissent habituellement les conditions idéales à l'échange de connaissances. Ce phénomène a été prouvé aux Etats-Unis où plusieurs réseaux inter-sociétés de QVT existent dans le secteur privé et où, jusqu'à ce que l'administration actuellement au pouvoir en supprime le financement, un réseau (appelé Project Network -Réseau de projets) avait réussi à s'établir dans le secteur public. Récemment, l'Etat de New York a décidé de s'engager dans un projet de grande envergure orienté vers l'échange d'information.

La mise en oeuvre des activités interministérielles dépend de celle des activités intra-ministérielles, ce qui comporte, comme l'a fait remarquer Bill, un investissement substantiel dans le domaine de la formation à tous les niveaux afin d'assurer le succès des projets et leur extension.

Ces activités devront être dirigées, dans un esprit de collaboration, par un organe tel que le groupe central mixte. L'appui du Conseil du Trésor devra provenir de personnes suffisamment élevées dans la hiérarchie pour lui donner du poids.

Les fonds destinés à inviter des tiers recrutés à l'intérieur ou à l'extérieur devront être accordés soit par les ministères, soit par le Conseil du Trésor. En effet il faudra attendre quelque temps avant que la Fonction publique fédérale ait acquis elle-même suffisamment de compétences techniques pour être autonome et, de toute façon, elle devra rester ouverte aux activités du monde extérieur.

Les actions envisagées concernent l'ensemble du système de la Fonction publique fédérale et sont de longue portée. Elles sont destinées à engendrer des résultats importants. Ne pas s'engager dans cette voie, risquerait de coûter très cher d'ici la fin de la décennie. Alors que la participation des ministères sera facultative, il est indispensable

que le Conseil du Trésor et Travail Canada jouent un rôle prépondérant dans l'accomplissement de leurs fonctions complémentaires.